

Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo

Federico Casolari

Storicamente, 4 (2008).

ISSN: 1825-411X. Art. no. 18. DOI: [10.1473/stor335](https://doi.org/10.1473/stor335)

Due anniversari, un disegno unitario

Il 29 maggio 1948, con la ris. 50 (1948), veniva istituita dal Consiglio di Sicurezza (CdS) delle [Nazioni Unite \(ONU\)](#) la prima operazione di *peacekeeping* nella storia dell'Organizzazione. Si tratta della *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), originariamente 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 Disengagement Observer Force* (UNDOF) e, al confine israelo-libanese, la *United Nations Force in Lebanon* (UNIFIL).

Nemmeno sette mesi dopo l'istituzione dell'UNTSO, il 10 dicembre 1948, l'altro organo politico principale dell'Organizzazione, l'Assemblea Generale (AG), proclamava la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, pietra miliare nel movimento internazionale di codificazione dei [diritti umani](#).

Apparentemente, i due eventi, di cui quest'anno si festeggia il sessantesimo anniversario, potrebbero apparire fra loro slegati, pur andando necessariamente inquadrati nell'ambito operativo della stessa Organizzazione. Più precisamente, l'avvio delle operazioni di *peacekeeping* andrebbe collocato nel quadro delle azioni dell'ONU che perseguono l'obiettivo primario – richiamato nell'[art. 1, par. 1, della Carta di San Francisco](#) – del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La proclamazione della Dichiarazione universale, invece, costituirebbe una manifestazione dell'impegno delle Nazioni Unite di promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani, come richiesto dal [paragrafo 3 dello stesso articolo](#).

Ad un più attento sguardo, tuttavia, i legami tra i due eventi e, più in generale, quelli esistenti tra il dispiegamento di *peacekeeping operations* e la tutela dei diritti fondamentali non mancano. E ciò ben al di là dell'ovvia constatazione che la promozione dei diritti fondamentali (e della loro tutela) risulta, in ultimo, funzionale al perseguimento di condizioni di pace e stabilità a livello internazionale; e del fatto che queste operazioni si trovano spesso ad agire in situazioni di conflitto che nascono da (e danno luogo a) violazioni dei diritti umani. Invero, la flessibilità che contraddistingue il fenomeno delle operazioni di *peacekeeping*, e di cui si dirà subito a seguire, ne ha fatto nel tempo uno strumento assai significativo per la protezione dei diritti umani nei territori interessati dalle operazioni. Parallelamente, si è iniziata ad avvertire sempre più pressante la necessità che, nella conduzione delle operazioni, le forze di *peacekeeping* rispettassero – esse stesse – i diritti delle popolazioni coinvolte.

Non appare dunque un caso che la questione dei diritti fondamentali abbia assunto un rilievo decisamente preponderante nelle trattazioni dottrinarie più recenti sulle operazioni di *peacekeeping*, modificando in tal modo un *trend* ormai consolidato che vedeva la maggior parte degli studiosi concentrati nello sforzo, per taluni inutile^[1], di classificare le varie tipologie di operazioni dispiegate dall'ONU.

I festeggiamenti relativi ai due anniversari poc'anzi richiamati costituiscono, allora, un'occasione per fare il punto sullo stato del legame tra le operazioni di *peacekeeping* e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, con particolare riferimento alla prassi di più recente formazione.

Prima di procedere in tal senso, tuttavia, è opportuno compiere alcune brevi considerazioni sull'evoluzione che ha interessato tali operazioni dal 1948 a venire ai nostri giorni^[2]. È infatti noto che tali operazioni hanno subito nel

corso del tempo sensibili mutamenti, sia sotto il profilo strutturale che sul piano funzionale, adattandosi di volta in volta alle trasformazioni della realtà internazionale. Ciò, come si avrà modo di vedere, ha determinato significative ripercussioni sulla tematica relativa alla tutela dei diritti dell'uomo.

È bene poi compiere un'ulteriore precisazione preliminare. L'esame che segue risulta in larga parte focalizzato sulle [peacekeeping operations dispiegate direttamente dall'ONU](#)[3]. In effetti, è un dato incontestato che, come ricordato dal Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali nel documento noto come *An Agend for Peace*, «[p]eace-keeping can rightly be called the invention of the United Nations»[4]. Tuttavia, non deve nemmeno dimenticarsi che è sempre più frequente, nella prassi, che, all'interno (o a fianco) del processo di *peacekeeping* direttamente gestito dall'ONU, si collochino anche operazioni promosse da Stati o da organizzazioni internazionali regionali. Per questa ragione si darà conto, seppur incidentalmente, anche di questo ulteriore fenomeno, con la sola eccezione delle operazioni istituite nell'ambito dell'Unione europea, oggetto di trattazione separata[5].

Brevi cenni sull'evoluzione delle *peacekeeping operations* delle Nazioni Unite

Le prime *peacekeeping operations* istituite dall'ONU, tra le quali figura la stessa UNTSO, furono in realtà destinate ad attività di inchiesta, risultando pertanto riconducibili all'[azione conciliativa delle Nazioni Unite](#). Si trattava, essenzialmente, di missioni consistenti nell'*invio di osservatori militari* chiamati a verificare gli impegni assunti dalle parti di un conflitto internazionale, di regola avente rilievo regionale, a seguito della dichiarazione di cessate il fuoco. A tale funzione era normalmente affiancata anche quella relativa al controllo dei confini internazionalmente riconosciuti delle parti in conflitto.

Il fatto che le operazioni di *peacekeeping* siano state inizialmente concepite per l'espletamento di simili funzioni, funzioni peraltro ancora presenti nei mandati relativi ad operazioni di più recente istituzione, ben si spiega alla luce del quadro internazionale emerso all'indomani dell'adozione della Carta di San Francisco: un quadro caratterizzato da una serie di assestamenti dello scenario internazionale spesso contraddistinti dal sorgere di **conflitti regionali**. D'altra parte, non sono mancati casi in cui le missioni di operatori militari sono state chiamate ad intervenire anche nel contesto di **conflitti interni a Stati**.

È con l'istituzione, nel 1956, da parte dell'AG, della **United Nations Emergency Force (UNEF)** che le *peacekeeping operations* delle Nazioni Unite assumono, per la prima volta, il compito di *mantenere*, oltre che di sorvegliare, la cessazione delle ostilità tra le parti in conflitto. L'UNEF rappresenta dunque la prima Forza dell'Organizzazione, *stricto sensu* intesa. Non solo. Essa costituisce anche, sotto molti profili, un punto di riferimento per l'individuazione del quadro giuridico applicabile alle *peacekeeping*, dal momento che molti dei principi che ne hanno informato l'operato sono stati poi ripresi, pur con i necessari aggiustamenti, nella definizione della natura, della composizione e del mandato delle successive operazioni.

Anzitutto, l'Operazione si caratterizzava per la *temporaneità del mandato*. Inoltre, essa presentava una precisa *natura internazionale* e doveva, pertanto, considerarsi imparziale rispetto alle parti del conflitto. Ciò si rifletteva anche sul suo sistema di comando e di controllo: pur essendo composta da contingenti messi a disposizione da singoli Stati, *l'Operazione era indipendente rispetto alle politiche nazionali*, dipendendo dagli ordini direttamente impartiti – per il tramite del Comandante della Forza – dall'AG e dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (SG)[6]. Altro aspetto degno di nota è rappresentato dal fatto che l'UNEF non poteva dar luogo ad azioni coercitive: in pratica, *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, come anticipato, segnato l'avvio, nello stesso periodo temporale, di altre operazioni di [peacekeeping puro](#), anche note come operazioni di *peacekeeping* di prima generazione: è il caso, per es., della *United Nations Security Force*, UNSF, istituita per assistere il processo di decolonizzazione della Nuova Guinea Occidentale; o della *United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus*, UNFICYP, creata per intervenire nella crisi turco-cipriota. Analoghe operazioni sono state poi istituite anche successivamente: si pensi, per tutte, alla 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 CdS dopo la crisi israelo-libanese dell'estate 2006.

Gli anni successivi, ed in particolare quelli del post Guerra Fredda, sono caratterizzati da una serie più cospicua di operazioni, contraddistinte peraltro da significativi elementi di discontinuità rispetto al *peacekeeping* puro. 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 (il c.d. [peacemaking](#))[7]. In pratica, sono gli stessi accordi a richiedere la creazione, ad opera del CdS, dell'operazione, che sarà chiamata a realizzare funzioni connesse con la loro esecuzione: nascono così le c.d. operazioni di *peacekeeping* «multifunzionali», note anche come operazioni di *peacekeeping* di seconda generazione. Il tratto caratteristico di tali operazioni, che vedono l'affiancamento di personale civile alle forze militari, è rappresentato dal fatto che, oltre all'azione militare di mantenimento della pace, esse sono incaricate dello svolgimento di ulteriori funzioni, che vanno dalle attività di tipo umanitario (connesse, per es., al

rimpatrio dei rifugiati o all'assistenza delle popolazioni) ad attività il cui contenuto interagisce direttamente con l'esercizio dei poteri del sovrano territoriale (è il caso, per es., delle 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)[8].

Come si intuisce, l'esercizio di tali ultime funzioni, riconducibili alla categoria onusiana del [post conflict peace-building](#), risulta strettamente connesso con l'oggetto di questo contributo. Da un lato, infatti, non è infrequente che le operazioni multifunzionali siano espressamente chiamate, per mandato, a garantire la tutela dei diritti dell'uomo, segnatamente con riferimento al contenuto di accordi conclusi dalle parti interessate dal conflitto (v., per es., il mandato della *United Nations Observer in El Salvador*, ONUSAL; o quello della *United Nations Mission for the Verification of Human Rights in Guatemala*, MINUGUA). D'altro lato, è proprio in relazione a operazioni siffatte che si è in particolare posta, nella prassi, la questione del rispetto, da parte delle *peacekeeping operations*, dei diritti fondamentali. Ad essa si è poi affiancata quella relativa al rispetto del diritto internazionale 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 (c.d. *peace-enforcement* o *peacekeeping* di terza generazione).

La promozione e la protezione dei diritti fondamentali da parte delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU

Storicamente, l'aspetto della tutela dei diritti umani ad esser emerso per primo con riferimento all'azione delle operazioni di *peacekeeping* ONU è quello relativo alla *promozione* – per il loro tramite – dei diritti fondamentali. Tale circostanza rispecchia le competenze in origine assunte, più in generale, dall'ONU rispetto a questo tema: a lungo, infatti, il ruolo

dell'Organizzazione nel settore dei diritti umani è stato inteso dai suoi organi in termini meramente promozionali[9].

La tendenza alla quale si è appena fatto cenno emerge sia dai mandati delle missioni di osservatori militari che da quelli delle operazioni di *peacekeeping* di prima generazione più risalenti. In entrambi i casi, invero, le funzioni delle operazioni, volte a verificare – pur con azioni differenti – gli impegni assunti dalle parti in conflitto, miravano alla promozione di una soluzione della controversia che potesse garantire un terreno più favorevole per la tutela dei diritti delle popolazioni coinvolte: esse, tuttavia, erano prive di strumenti che consentissero loro di intervenire attivamente per la tutela di detti diritti.

Il passaggio dalla mera promozione alla *protezione* dei diritti dell'uomo si consuma con i primi anni '90. Determinante risulta, al riguardo, l'emergere del modello delle operazioni multifunzionali e la previsione, negli accordi di pace sui quali esse si fondano, di disposizioni che affidano a tali operazioni il compito di agire per la tutela dei diritti dell'uomo, anche in collaborazione con istituti specializzati delle Nazioni Unite o con altre organizzazioni intergovernative.

Il primo esempio significativo di questa *nouvelle vague* è rappresentato dalla già citata ONUSAL. In effetti, prima ancora che si pervenisse ad una cessazione delle ostilità tra il Governo di El Salvador ed il *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*, il CdS aveva conferito all'Operazione – con ris. 693 (1991) – il compito di verificare il rispetto delle parti in conflitto dell'Accordo di San José sui diritti dell'uomo, da esse concluso in data 26 luglio 1990. Tra le funzioni attribuite a questo proposito all'ONUSAL vi era in particolare quella di compiere inchieste sulla violazione di diritti dell'uomo oggetto di denuncia e quella di raccomandare alle parti contraenti misure per porre termine (e rimedio) alle violazioni accertate[10]. Tali poteri sono stati poi «adattati» alle mutate funzioni dell'Operazione, a seguito della cessazione delle ostilità e della successiva conclusione degli Accordi di pace. Per molti versi simile è l'esperienza della *United Nations Transitional Authority in Cambodia*

(UNTAC), creata con ris. 745 (1992), e tra i primi esempi di governo di territori disposto dal CdS. Anche in questo caso, infatti, l'Operazione aveva il compito di monitorare e di compiere inchieste sulle violazioni dei diritti umani. Da notare poi che tale compito – in base a quanto previsto dagli Accordi di pace siglati a Parigi il 23 ottobre 1991 – era da considerarsi strettamente connesso alla possibilità, per il popolo cambogiano, di autodeterminarsi tramite libere elezioni e di pervenire dunque ad una duratura riconciliazione nazionale[11].

In effetti, il connubio tra tutela dei diritti dell'uomo e riconciliazione nazionale, richiamato negli stessi anni dalla Dichiarazione finale della Conferenza di Vienna sui diritti umani unitamente all'«important role of human rights components in specific arrangements concerning some peace-keeping operations by the United Nations»[12], è divenuto, nell'arco del decennio, uno dei tratti caratterizzanti delle operazioni di *peacekeeping*.

Degno di nota, al riguardo, è, anzitutto, il *Memorandum* di intesa tra l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR) ed il Dipartimento ONU delle *peacekeeping operations*, del 5 novembre 1999. Tale importante documento, che instaura una cooperazione tecnica permanente tra l'OHCHR e le operazioni di *peacekeeping* che prevedono, nel proprio mandato, riferimenti alla tutela dei diritti umani, ribadisce, infatti, che:

«[t]he strengthening of national human rights structures and capacities can be an important element in ensuring the sustainability of the achievements of a peace-keeping operation after it withdraws».

Analoghe considerazioni sono poi contenute nel Rapporto sulle *peacekeeping operations* delle Nazioni Unite redatto nell'agosto 2000 da un *Panel* di esperti, presieduto da Lakhdar Brahimi, su incarico del SG Kofi Annan[13]. Nel Rapporto, che contiene una serie di raccomandazioni e proposte per il miglioramento delle missioni di *peacekeeping*, il *Panel*, pur

consapevole che «[t]he human rights components within the peace operations have not always received the political and administrative support that they require», sottolinea in più occasioni la necessità che il processo di riconciliazione nazionale, avviato nelle aree di intervento delle *peacekeeping operations* attraverso l'indizione di libere elezioni e la (ri)affermazione della *rule of law*, non possa che realizzarsi per il tramite della protezione e della tutela dei diritti umani[14]. Anche il CdS, nel prendere atto del Rapporto del *Panel*, ha poi sottolineato che:

«the biggest deterrent to violent conflict is addressing the root causes of conflict, including through the promotion of sustainable development and a democratic society based on a strong rule of law and civic institutions, including adherence to all human rights – civil, political, economic, social and cultural»[15].

Analoghe valutazioni si rinvencono anche, seppur in termini generali, nella ris. adottata dall'AG 2005 *World Summit Outcome*[16]. In conformità si è poi espresso, più recentemente, il Dipartimento delle *peacekeeping operations*, in una pubblicazione, del 2008, che costituisce uno dei più significativi tentativi di codificare i principi e le linee guida delle operazioni di *peacekeeping* istituite negli ultimi 10 anni[17].

Ma, soprattutto, quanto detto trova conferma nella prassi delle *peacekeeping operations*: in effetti, la maggior parte delle operazioni create dalle Nazioni Unite a partire dalla fine degli anni '90 contempla, nel proprio mandato, entrambe le dimensioni sopra evocate, vale a dire *protezione dei diritti dell'uomo*, da un lato, riconciliazione nazionale e affermazione della *rule of law*, dall'altro.

Particolarmente rilevanti risultano poi, per ovvi motivi, le competenze esercitate dalle operazioni che danno vita a forme di governo di territori. In effetti, già la *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*

(UNTAES) – istituita dal CdS sulla base delle indicazioni emergenti dall'Accordo per la Slavonia orientale del 1995 ed incaricata di svolgere compiti di amministrazione civile nella regione per il tempo necessario alla sua reintegrazione nella Croazia – si era contraddistinta, oltre che per le funzioni, già altrove richiamate, relative alla protezione dei profughi e dei rifugiati ed alla verifica del rispetto delle parti contraenti dell'Accordo degli standard di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, per alcuni elementi innovativi sotto il profilo della formalizzazione dei meccanismi di protezione dei diritti. In particolare, va segnalata la creazione di una commissione di monitoraggio dei diritti dell'uomo volta ad istituire un collegamento stabile con la Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, organi operanti per il controllo del rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950[18].

La protezione dei diritti dell'uomo è venuta ancor più strutturandosi nelle più recenti forme di governo di territori, le quali si contraddistinguono, rispetto alle precedenti esperienze, per l'aver dato vita a veri e propri governi provvisori, in grado pertanto di esercitare sul territorio *tutte* le funzioni tipiche di uno Stato[19]. Il riferimento va, in particolare, alla *United Nations Transitional Administration in East Timor*, UNTAET, ed alla *United Nations Mission in Kosovo*, UNMIK.

Relativamente all'UNTAET, tra le svariate misure attuate, sul piano civile e militare, per garantire la tutela dei diritti umani[20] vale la pena ricordare la costituzione, nel 2001, della [Commissione di Accoglimento, Verità e Riconciliazione](#), chiamata a verificare le violazioni dei diritti fondamentali poste in essere nel periodo aprile 1974-ottobre 1999. Si tratta, in effetti, di una misura particolarmente significativa, dal momento che la costituzione di simili commissioni sottintende, pur con tutti i limiti che discendono dalla prassi ad esse relativa, uno sforzo, volto alla verifica delle violazioni dei diritti umani in tempi di crisi, che coinvolge l'intera società e che dovrebbe porre le basi per l'introduzione di uno standard di tutela soddisfacente, a partire dal recepimento degli obblighi previsti in materia dal diritto internazionale[21].

Il carattere pervasivo della tutela dei diritti dell'uomo emerge chiaramente anche dai lavori dell'UNMIK. Come per l'UNTAET, non può che evocarsi, in questa sede, un elemento di prassi particolarmente significativo, non essendo possibile dare conto nel dettaglio delle misure sin qui adottate nell'amministrazione del Kosovo, e nella gestione della transizione che caratterizza attualmente l'area, per il ristabilimento e la tutela dei diritti umani nei vari settori della vita civile (legislativo, esecutivo, giudiziario). Degno di menzione, in particolare, appare il *Constitutional Framework for Provisional Self-Government*, adottato dall'UNMIK nel 2001[22], che costituisce la cornice giuridica elaborata per consentire la costituzione di un'amministrazione autonoma provvisoria in Kosovo e che richiama, a più riprese, l'importanza fondamentale della tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalle convenzioni internazionali di più ampia diffusione e dalla Dichiarazione universale del 1948[23].

Ovviamente, la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo sono state perseguite dalle *peacekeeping operations* anche attraverso poteri coercitivi, poteri, cioè, che presuppongono azioni di tipo militare e che consentono l'impiego della forza anche al di là dell'ipotesi di legittima difesa. Tali situazioni, che ricadono in sostanza nell'ambito del *peace-enforcement* ONU, meritano tuttavia di essere richiamate nel contesto della seconda dimensione che il tema dei diritti umani evoca rispetto all'attività delle operazioni di *peacekeeping*, vale a dire quella concernente i relativi obblighi gravanti in capo alle *peacekeeping*. Come si avrà modo di accennare infatti, l'impiego coercitivo della forza ha posto non pochi problemi sotto questo ulteriore profilo, rivelandosi in realtà un "boomerang" per le Nazioni Unite e, nello specifico, per lo strumento del *peacekeeping*.

Le forze di *peacekeeping* ed il diritto internazionale umanitario

Prima di considerare la questione relativa ai vincoli in tema di diritti umani gravanti sulle *peacekeeping operations*, è bene compiere alcuni riferimenti a

quelli concernenti il diritto internazionale umanitario (DIU). Com'è ben noto, infatti, il DIU contiene una serie cospicua di **disposizioni volte alla protezione, in caso di conflitto armato, delle persone che si trovano fuori combattimento**. Tali disposizioni, dunque, pur risultando formalmente autonome rispetto al diritto internazionale a tutela dei diritti dell'uomo, perseguono assieme ad esso l'obiettivo fondamentale di tutelare la **dignità dell'individuo** (in special modo dei soggetti più esposti, in caso di conflitto, a violenze e soprusi). Dal punto di vista giuridico, poi, le relazioni tra il diritto internazionale umanitario ed il diritto internazionale dei diritti umani appaiono fondarsi, come sostenuto dalla Corte internazionale di giustizia, sul principio della *lex specialis*, sicché, per usare le parole della stessa Corte,

«some rights may be exclusively matters of international humanitarian law; others may be exclusively matters of human rights law; yet others may be matters of both branches of international law» [24].

Ora, per il contenuto delle sue disposizioni, il DIU presenta molteplici elementi di contatto con le attività poste in essere dalle operazioni di *peacekeeping*, segnatamente in quei casi in cui le operazioni danno vita ad azioni militari (di *peacekeeping*, di *peace-enforcement* o, anche, ibride). Sennonché, a lungo l'ONU ha mostrato, nonostante le pressioni esercitate da altre organizzazioni (anche da organizzazioni non governative, come, per es., il Comitato internazionale della Croce rossa), una certa difficoltà a riconoscere il pieno rispetto, da parte delle operazioni di *peacekeeping*, del DIU. Ciò in conseguenza del fatto che, da un lato, l'ONU non è parte delle convenzioni applicabili in materia; e, dall'altro, molti degli obblighi da esse previste sottintendono poteri giuridici ed amministrativi di cui le *peacekeeping operations* risultano spesso sprovviste.

La soluzione adottata, inizialmente, è stata quella di prevedere, nei

regolamenti delle operazioni e nei c.d. *SOFAs*, una disposizione in base alla quale le Nazioni Unite si ritenevano vincolate al condurre operazioni nel pieno rispetto dei *principi* e dello *spirito* delle convenzioni di diritto internazionale umanitario[25]. Questa disposizione, la c.d. *principles and spirit clause*, si è dimostrata tuttavia del tutto inadeguata nella conduzione di alcune operazioni ONU caratterizzate da elementi di *peace enforcement*: ci si riferisce, in particolare, alle attività poste in essere dall'ONUC e dalla *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM). Ciò non solo perché tali operazioni si trovavano a dover affrontare alcune questioni non immediatamente risolvibili in base ai soli principi ed al solo spirito del DIU (quali, per es., lo *status* delle forze ONU prese in ostaggio, quello dei combattenti o di altri soggetti detenuti dalle *peacekeeping operations*, l'uso di determinate armi e di segni distintivi, ecc.). A ben vedere, l'applicazione del DIU, in questi casi, si poneva anche con riguardo ad alcuni comportamenti tenuti dai partecipanti delle missioni di *peacekeeping*, che, abusando dei poteri loro conferiti, avevano dato vita, in alcune occasioni, a violazioni (anche gravi) dei divieti da esso previsti[26].

Tutto ciò ha richiesto, dunque, una diversa strategia, da parte ONU, rispetto alla problematica. Così, nella Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, del 9 dicembre 1994, è stato espressamente previsto che il diritto internazionale dei conflitti armati si estenda anche alle operazioni ONU di *peace enforcement*. Ma la tappa più significativa del cambio di strategia da parte degli organi ONU è senz'altro rappresentato dall'adozione, da parte del SG, di un Bollettino sull'«Observance by the United Nations Forces of International Humanitarian Law»[27]. Tale documento prevede, infatti, che le *peacekeeping operations* debbano rispettare le più rilevanti disposizioni di DIU, che vengono in esso succintamente richiamate. Da notare che il Bollettino non si limita a menzionare le norme di DIU aventi valore consuetudinario (e dunque, in quanto tali, comunque vincolanti l'Organizzazione delle Nazioni Unite nella

sua qualità di ente dotato di una propria [personalità internazionale](#)), bensì si riferisce anche a norme di dubbia valenza consuetudinaria, confermando in tal modo la necessità che il rispetto del diritto internazionale umanitario venga inteso nell'accezione più estesa possibile.

Le forze di *peacekeeping* come destinatarie di obblighi discendenti dalla tutela dei diritti fondamentali

Problemi per certi versi analoghi a quelli appena considerati per il DIU sono emersi, più specificatamente, rispetto alla tematica dei diritti umani. In effetti, anche in questo caso si pone anzitutto il problema pregiudiziale relativo all'identificazione del vincolo che esige dalle operazioni di *peacekeeping* il rispetto del contenuto dei diritti. Non meno rilevante è, poi, la questione relativa all'individuazione precisa dell'oggetto di tale vincolo. Tali questioni, che rientrano nel più vasto tema del rispetto, da parte delle Nazioni Unite, dei diritti fondamentali, hanno dato adito ad un ampio dibattito, che non è possibile riassumere debitamente in questa sede. Quello che può dirsi, in estrema sintesi, è che sono essenzialmente tre le situazioni che possono giustificare – quantomeno in linea teorica – l'esistenza di un vincolo, per le Nazioni Unite e per i suoi organi, relativo al rispetto dei diritti umani[28].

Anzitutto, al pari di quanto già ricordato per il DIU, è evidente che l'ONU, in quanto Organizzazione dotata di una propria personalità internazionale, è senza dubbio vincolata, quando agisce a livello internazionale, al rispetto delle norme sui diritti umani aventi valore consuetudinario. In secondo luogo, poi, la necessità di rispettare i diritti umani deriverebbe dalla stessa Carta di San Francisco, la quale, all'art. 1, par. 3, prevede, come già ricordato, la promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti. In base a ciò, è stato per es. sostenuto che gli atti non vincolanti adottati in materia dalle istituzioni ONU, tra i quali deve senz'altro annoverarsi la Dichiarazione universale, sarebbero in realtà *self-binding*, nel senso che imporrebbero alle istituzioni medesime di tenere un comportamento ad essi

conforme[29]. Da ultimo, può pure sostenersi che, alla luce del principio per il quale *nemo plus iuris transferre potest quam ispe habet*, gli Stati che hanno dato vita alle Nazioni Unite, o che vi hanno successivamente aderito, non possano sfuggire ai propri obblighi in materia di diritti umani, consentendo all'Organizzazione di compiere determinate attività in spregio a questi ultimi.

Ora, le tesi appena richiamate, pur giuridicamente fondate, non consentono tuttavia di risolvere con chiarezza le questioni preliminari poc'anzi prospettate. Esse non permettono, ad es., di identificare con certezza il contenuto dei vincoli in materia di diritti umani che incombono sull'Organizzazione e, dunque, di conseguenza, sulle sue forze di *peacekeeping*. Non solo. Tali ricostruzioni debbono pure tenere conto di altri elementi che derivano dal quadro normativo complessivo dell'ONU. In primo luogo, deve richiamarsi l'art. 103 della Carta, il quale, come noto, stabilisce il primato degli obblighi derivanti dalla stessa su tutti gli altri obblighi convenzionali (precedenti e successivi) contratti dagli Stati membri. Invero, se interpretata in termini restrittivi, tale norma potrebbe indurre a ritenere che il primato delle decisioni del CdS, comprese quelle istitutive di *peacekeeping operations*, debba operare anche rispetto agli accordi a tutela dei diritti dell'uomo conclusi dagli Stati membri. In secondo luogo, poi, occorre tenere conto del fatto che i poteri di cui dispone il CdS, in particolare nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva, ben possono determinare delle deroghe rispetto ai diritti internazionalmente riconosciuti, con la sola eccezione, evidentemente, di quei diritti riconducibili alla categoria dello *ius cogens*. Tali limitazioni dovrebbero tuttavia rispondere ai principi di necessità e proporzionalità.

Insomma, come può intuirsi da questi brevi cenni, la situazione è piuttosto... ingarbugliata e sconta, peraltro, la mancata previsione, nel sistema normativo dell'ONU, di un meccanismo in grado di verificare a titolo principale la legittimità delle decisioni dei suoi organi.

Non stupisce, pertanto, che anche i quadri normativi di riferimento delle operazioni di *peacekeeping* non risultino, sul punto, particolarmente esaustivi. Nella maggior parte dei casi, infatti, essi si riferiscono genericamente alla protezione dei diritti umani. Tuttavia, tale riferimento, che teoricamente potrebbe essere inteso anche come *obbligo*, da parte delle operazioni, di rispettare i diritti umani nell'espletamento del proprio mandato, finisce per essere principalmente inteso, e questo anche nei documenti programmatici di maggior rilievo prodotti dalle istituzioni ONU, come un *obiettivo* del *peacekeeping*[30].

Senza contare che, come dimostra la prassi relativa alle più recenti amministrazioni di territori costituite dalle Nazioni Unite, lo stesso mandato delle forze di *peacekeeping*, e precisamente l'attribuzione in capo ad esse di vasti poteri, costituisce *per se*, stante l'assenza di un adeguato sistema di *checks and balances*, un elemento in grado di favorire la realizzazione di violazioni dei diritti umani[31].

Le peacekeeping operations tra accountability e responsibility

Il quadro che emerge da quanto precede non manca, come può intuirsi, di determinare significative ricadute sui meccanismi che possono essere avviati dalle vittime di abusi posti in essere dal personale delle *peacekeeping operations* al fine di ottenere giustizia. In effetti, la prassi relativa agli atti lesivi compiuti dalle operazioni mette in luce non pochi elementi di criticità. Ciò a partire dal quadro normativo di riferimento, che appare poco chiaro[32].

Punto di partenza obbligato, in proposito, è costituito, con particolare riferimento al personale militare delle forze di *peacekeeping*, dal contenuto degli *Status of Forces Agreements* conclusi dalle Nazioni Unite con lo Stato ospite. I SOFAs prevedono normalmente privilegi ed immunità in capo alle operazioni ed al loro personale. In particolare, è di regola riconosciuta l'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato ospite per tutti gli atti compiuti

in veste ufficiale dai componenti delle operazioni di *peacekeeping*[33]. Il riconoscimento di una siffatta immunità, che costituisce una declinazione dell'analogo principio richiamato nell'art. 105 della Carta di San Francisco, viene tuttavia temperata, nella prassi, dalla costituzione di «local claims review boards», organismi, composti interamente da membri dell'operazione (nei quali dunque non figura alcun rappresentante dello Stato ospite), chiamati a ricevere i ricorsi dei singoli contro gli abusi dei membri delle forze di *peacekeeping*. Tali *boards* applicano di regola il diritto dello Stato ospite, ma con alcune importanti restrizioni. Anzitutto, le Nazioni Unite non sono chiamate a rendere conto della condotta *ultra vires* (c.d. «off-duty acts») dei membri delle *peacekeeping operations*, nel caso in cui questi abbiano agito non in veste ufficiale. In secondo luogo, la responsabilità non viene riconosciuta nel caso in cui la condotta sia il frutto di una «operational necessity», vale a dire laddove consegua ad azioni poste in essere nell'ambito del mandato della forza *peacekeeping*[34]. La decisione di stabilire cosa costituisce «operational necessity» ricade, in ultimo, sul Comandante della forza[35]. Ulteriori limitazioni sono poi previste con riguardo ai termini per la presentazione dei ricorsi ed al contributo finanziario messo a disposizione dall'ONU per il risarcimento dei danni causati dalle operazioni di *peacekeeping*.

Relativamente al personale civile, il sistema dell'immunità è garantito dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (1946), che si applica altresì al Comandante della componente militare e agli osservatori militari. Come nel caso dei SOFAs, la Convenzione impone comunque alle Nazioni Unite di individuare forme alternative di soluzione delle controversie. Resta poi ferma, in ogni caso, la possibilità per il SG di rinunciare all'immunità.

Come si intuisce, questo quadro rende assai difficile, per i singoli, agire per la tutela dei propri diritti lesi dal personale delle forze di *peacekeeping*; ciò a dispetto della consapevolezza ormai diffusa – nella comunità internazionale

– circa il valore consuetudinario della norma che riconosce il diritto del singolo a rivolgersi ad un giudice[36].

Poco soddisfacenti risultano, del resto, anche i mezzi alternativi esperibili per ottenere «giustizia». È anzitutto preclusa, dal meccanismo dell'immunità, la possibilità di rivolgersi ad un giudice nazionale, ammesso pur sempre che nello Stato ospite siano ancora presenti strutture giurisdizionali degne di questo nome. D'altra parte, anche il ricorso all'istituto della protezione diplomatica risulta difficilmente percorribile. Com'è ben noto, tale istituto consente allo Stato di nazionalità del singolo che abbia subito una lesione dei propri diritti da parte di altro Stato (o di altro soggetto di diritto internazionale) di agire in sua «protezione». È tuttavia altrettanto noto che la decisione di agire in via diplomatica è il frutto di una decisione meramente discrezionale dello Stato che dunque può decidere, per qualsiasi ragione, di non intervenire. Inoltre, il ricorso alla protezione diplomatica risulta comunque condizionato dal previo esaurimento dei ricorsi interni. Insomma, anche in questo caso non vi è garanzia del soddisfacimento del diritto del singolo.

Difficile poi che possano attivarsi altre procedure volte ad accertare la responsabilità internazionale dell'ONU[37]. In particolare, data la mancata partecipazione dell'Organizzazione a convenzioni a tutela dei diritti umani, non risultano applicabili i meccanismi di controllo da queste ultime previste.

Certo, si potrebbe invocare, a questo proposito, la responsabilità (sussidiaria) degli Stati di invio dei contingenti. Occorre, tuttavia, segnalare che tale invocazione risulta difficile nel caso di operazioni la cui direzione ed il cui comando effettivo riposi in capo alle Nazioni Unite[38]. Di più. Anche nei casi in cui il ruolo statale è più marcato, in particolare nel caso di operazioni che siano state autorizzate dalle Nazioni Unite, la prassi (internazionale e nazionale) sembra orientata ad accentrare, discutibilmente, in capo all'Organizzazione, la responsabilità della condotta tenuta dal personale dell'operazione. Ciò è avvenuto, per es., con riferimento alle [attività poste in essere dalla Forza Nato in Kosovo \(KFOR\)](#)

, il cui dispiegamento è stato autorizzato dal CdS con ris. 1244 (1999), ma anche in relazione all'[attività esercitata dall'Ufficio dell'Alto Rappresentante in Bosnia-Erzegovina](#).

Più in generale, si è assistito negli ultimi anni ad una serie di prese di posizione – soprattutto a livello giurisprudenziale – volte a riconoscere alle decisioni assunte dal CdS per la salvaguardia ed il mantenimento della pace internazionale, anche alla luce del primato richiamato nell'art. 103 della Carta, un valore preminente per la comunità internazionale, tale da giustificare di per sé sensibili compressioni dei diritti fondamentali degli individui[39].

In dottrina, tale prassi, che per fortuna non appare ancora generalizzata e che anzi incomincia a mostrare alcune significative sfaldature[40], è stata considerata funzionale a preservare gli interessi dei Governi degli Stati che agiscono... «all'ombra delle Nazioni Unite»[41].

Conclusioni

Nella ris. *2005 World Summit Outcome*, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri delle Nazioni Unite dichiaravano:

«We pledge to enhance the relevance, effectiveness, efficiency, accountability and credibility of the United Nations system. This is our shared responsibility and interest» (par. 15).

Come dimostra l'esperienza sin qui condotta rispetto allo strumento del *peacekeeping*, tale esortazione andrebbe certamente accolta nella revisione del quadro normativo che si riferisce ai rapporti tra la tutela dei diritti umani e l'attività delle *peacekeeping operations*. Tale rapporto, infatti, appare ancora eccessivamente sbilanciato. Se ormai è consolidato il quadro che permette alle forze di *peacekeeping* di agire per promuovere la tutela dei diritti umani

ancora deficitario appare il sistema di *compliance*, da parte delle operazioni, di tali diritti. È dunque auspicabile che gli Stati membri delle Nazioni Unite, anche approfittando della felice coincidenza degli anniversari richiamati all'inizio di questo lavoro, si attivino al più presto per porre rimedio alle lacune evidenziate. Ne va della credibilità dell'Organizzazione e, dunque, del suo futuro.

Note

[1] P. Picone, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, «Rivista di diritto internazionale», 79/1 (1996), 5 ss., 31.

[2] In tema, v. P. Gargiulo, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000.

[3] Per l'inquadramento giuridico delle *peacekeeping* nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite v. S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, Il Mulino, 2000, 261.

[4] UN Doc. A/47/277 e S/24111, del 17 giugno 1992, par. V.46.

[5] Cfr. L. Paladini, *Le missioni di pace dell'Unione europea e il rispetto dei diritti dell'uomo*

[6] Sul tema, in generale, cfr. N. Ronzitti (eds.), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Roma, Franco Angeli Edizioni, 1999.

[7] La prima operazione di questo tipo è stata la *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA), istituita, in base ad un Accordo concluso tra Indonesia e Paesi Bassi il 15 agosto 1962, col fine di svolgere funzioni di amministrazione nella Nuova Guinea Occidentale.

[8] cfr. G. Cellamare, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1999.

[9] Ciò anche in forza della lettera dell'art. 1, par. 3, della Carta. Cfr. F. Mégret, F. Hoffmann, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, «Human Rights Quarterly», 25/2 (2003), 314 ss., 315 e M. Starita, *Le Nazioni Unite*, in: L.S. Rossi (ed.), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, 191 ss.

[10] UN Doc. A/47/912-S/25521, 5 aprile 1993, par. 7.

[11] Inoltre, è da rilevare che l'attività dell'ONUSAL ha portato il Consiglio Nazionale Supremo della Cambogia a ratificare numerosi accordi internazionali a tutela dei diritti umani.

[12] cfr. il par. 97 della Dichiarazione finale della Conferenza mondiale sui diritti umani, adottata il 25 giugno 1993 (<http://www.unhchr.ch/html/menu5/wchr.htm>).

[13] UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 21 agosto 2000.

[14] *Ibid.*, parr. 38, 40 e 41.

[15] Ris. 1327 (2000).

[16] Ris. 60/1, del 24 ottobre 2005, par. 119.

[17] *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York, 2008, 27-8.

[18] Come noto, a seguito della riforma attuata tramite il Protocollo addizionale n. 11, questi due organi sono stati sostituiti da un'unica Corte europea dei diritti dell'uomo.

[19] In generale, cfr. M. Ruffert, *The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community*, «International and Comparative Law Quarterly», 50/3 (2001), 613 ss.

[20] V., in generale, il rapporto del SG del 17 aprile 2002 (UN Doc. S/2002/432).

[21] T. Scovazzi, *Considerazioni generali sulle commissioni di verità e riconciliazione*, in: F. Francioni, M. Gestri, T. Scovazzi, N. Ronzitti (eds.), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2008, in corso di pubblicazione.

[22] V. UNMIK/REG/2001/9, così come emendato da UNMIK/REG/2007/29 e UNMIK/REG/2002/9.

[23] cfr. ad es., il decimo, undicesimo e dodicesimo 'considerando' del preambolo e i capitoli 3 («Human rights») e 4 («Rights of Communities and Their Members»). Il testo del documento è pubblicato all'indirizzo Internet: <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>.

[24] Parere del 9 luglio 2004 sulla *Costruzione di un muro nei territori occupati palestinesi* (*I.C.J. Reports*, 2004, 136 ss., par. 106).

[25] Per la relativa prassi e, più in generale, sul tema in esame, cfr. D. Shraga, *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operation-Related Damage*,

«American Journal of International Law», 94/2 (2000), 406 ss.

[26] cfr., per es., Amnesty International, *1995 Annual Report for Somalia*, www.amnestyusa.org.

[27] UN Doc. ST/SGB/199913, del 6 agosto 1999.

[28] F. Mégret, F. Hoffmann, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, cit., 316 ss.

[29] J. Werzer, *The UN Human Rights Obligations and Immunity: An Oxymoron Casting a Shadow on the Transitional Administration in Kosovo and East Timor*, «Nordic Journal of International Law», 77/1-2 (2008), 105 ss., 109.

[30] Espliciti riferimenti a violazioni di diritti individuali da parte del personale delle *peacekeeping* si rinvengono, in alcuni recenti documenti, in relazione alle ipotesi di «sexual exploitation and abuse»: cfr., ad es., le risoluzioni dell'AG 60/1, cit., par. 96 e 60/289, del 18 settembre 2006.

[31] J. Werzer, *The UN Human Rights Obligations and Immunity: An Oxymoron Casting a Shadow on the Transitional Administration in Kosovo and East Timor*, cit.

[32] M. Zwanenburg, *UN Peace Operations Between Independence and Accountability*, «International Organizations Law Review», 5/1 (2008), 23 ss.

[33] cfr. l'art. 46 del *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations* (UN Doc. A/45/594, 9 ottobre 1990. Con riguardo alla giurisdizione penale, i SOFAs prevedono che il personale sia di regola sottoposto alla giurisdizione dello Stato di invio.

[34] *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations, Report of the Secretary General*

, UN Doc. A/51/389, 20 settembre 1996, par. 13.

[35] Che, tuttavia, in questa opera di qualificazione, è chiamato a rispettare alcuni criteri guida, *in primis* il rispetto della buona fede e quello del principio di proporzionalità: UN Doc. A/51/389, 20 settembre 1996, par. 14.

[36] cfr. F. Francioni, *Il diritto di accesso alla giustizia nel diritto internazionale generale*, in: F. Francioni, M. Gestri, T. Scovazzi, N. Ronzitti (eds.), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, cit., 3 ss.

[37] cfr. S. Dorigo, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, «Rivista di diritto internazionale», 85/4 (2002), 903 ss.

[38] UN Doc. A/51/389, cit., par. 17.

[39] Tale *trend* è ben esemplificato dalla prima giurisprudenza comunitaria sulle sanzioni individuali decise dal CdS nella lotta al terrorismo internazionale: F. Casolari, *La tutela dei diritti fondamentali da parte delle Corti comunitarie nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale*, in: C. Baraldi, G. Ferrari (eds.), *Il dialogo tra le culture*, Roma, Donzelli, 2008, 175 ss.

[40] cfr. su tutte la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 3 settembre 2008, sui casi *Kadi* e *Al Barakaat International Foundation*, procedimenti riuniti C-402/05 P e C-415/05 P (www.curia.eu).

[41] L. Gradoni, *All'ombra delle Nazioni Unite*, in: G. Gozzi, P. Manzini (eds.), *L'Occidente e l'ordine internazionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2008, 141 ss.

Link

[[figure]]figures/2008/casolari/casolari_2008_01.jpg[[/figure]] Un militare ONU accompagna una donna attraverso il ponte di Ayios Theodoros dalla zona turca a quella greca di Nicosia, Cipro, 27 aprile 1964. Fonte: UN Photo/BZ, 55518.

[Indietro](#)

«Diritti umani», «diritti dell'uomo», «diritti fondamentali»

In questo lavoro, vengono utilizzate indistintamente le espressioni «diritti umani», «diritti dell'uomo», «diritti fondamentali». Per le questioni terminologiche connesse alla nozione di «diritti dell'uomo» cfr., in questo dossier, il contributo di L. Paladini, *Le missioni di pace dell'UE e il rispetto dei diritti dell'uomo*.

[Indietro](#)

Carta di San Francisco

Art. 1, par. 1

La norma prevede che l'ONU debba operare « [t]o 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».

[Indietro](#)

Carta di San Francisco

Art. 1, par. 3

In base alla disposizione, obiettivo dell'Organizzazione è anche «[t]o achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion».

[Indietro](#)

Missioni di pace dell'Onu

Ad oggi, le *peacekeeping* istituite dall'ONU sono 63, di cui 16 risultano ancora operanti. Più precisamente, nel continente africano sono tuttora dispiegate: la *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad* (MINURCAT), la *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID), la *United Nations Mission in the Sudan* (UNMIS), la *United Nations Operation in the Côte d'Ivoire* (UNOCI), la *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL), la *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) e la *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO). Nel continente americano è invece presente la *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH). In Asia e Pacifico operano la *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT) ed il *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP). In Europa agiscono la *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP), la *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNOMIG), e la *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK). In Medio Oriente, infine, sono presenti la *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF), la *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) e la *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO).

Ulteriori informazioni sulle operazioni presenti e passate possono rinvenirsi all'indirizzo Internet <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml>.

[Indietro](#)

Azione conciliativa delle Nazioni Unite

In base al Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, gli organi dell'Organizzazione (in specie, il CdS) possono agire al fine di favorire una soluzione pacifica delle controversie tra Stati. Tra i mezzi a disposizione al riguardo figura anche la possibilità di dare vita ad inchieste ed indagini (art. 34). Alla luce di ciò, alcuni Autori dubitano della possibilità di ricondurre le *peacekeeping* con funzioni di semplice inchiesta nell'ambito della categoria delle operazioni di *peacekeeping*, *stricto sensu* intesa (per tutti, B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, VII ed., Padova, CEDAM, 2005, 209).

[Indietro](#)

Conflitti regionali

Oltre al conflitto israelo-palestinese, all'origine dell'istituzione dell'UNTSO, si segnalano, in particolare, il conflitto tra India e Pakistan (in cui hanno operato il *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*, UNMOGIP, e la *United Nations India-Pakistan Observation Mission*, UNIPOM) e quello tra Iraq ed Iran (nel cui contesto ha agito il *United Nations Iran-Iraq Military Observer Group*, UNIIMOG). Più recentemente, è stata dispiegata una missione di osservatori in una zona smilitarizzata tra Iraq e Kuwait (*United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission*, UNIKOM).

[Indietro](#)

Missioni militari dell'ONU

Questo è avvenuto, per es., in Libano (con l'istituzione dello *United Nations Observation Group in Lebanon*, UNOGIL), in Yemen (con il dispiegamento della *United Nations Yemen Observation Mission*, UNYOM), in Afghanistan (con la creazione della *United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan*, UNGOMAP) e in El Salvador (con l'istituzione della *United Nations Observer Mission in El Salvador*, ONUSAL).

[Indietro](#)

UNEF United Nations Emergency Force

L'UNEF è stata istituita nell'ambito della Crisi di Suez, nella quale figuravano come parti in causa Egitto, Israele, Francia e Regno Unito.

[Indietro](#)

Peacekeeping puro

Cioè, in base alla definizione contenuta nel documento *An Agenda for Peace*, «the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peacekeeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace» (par. II. 20).

[Indietro](#)

Peacemaking

Secondo *An Agenda for peace*, il *peacemaking* consiste nell' «action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations» (par. II. 20).

[Indietro](#)

Post conflict peace-building

Ossia l'«action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict» (doc. *An Agenda for Peace*, par. II.21).

[Indietro](#)

Rule of law

In questo lavoro si recepisce la definizione di *rule of law* fornita, nel 2004, dal Segretario Generale Kofi Annan, vale a dire quella di «principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards» (UN doc. S/2004/616, 23 agosto 2004, par. 6).

In tema, cfr. anche J. Farrall, *United Nations Peacekeeping and the Rule of Law*, Centre for International Governance and Justice, Issues Paper 1, marzo 2007, e N. Quéniwet, *The United Nations' obligations in terms of rule of law in peacebuilding operations*, «International peacekeeping», 11 (2007), 203 ss.

[Indietro](#)

Protezione dei diritti dell'uomo

Con riguardo alle azioni di monitoraggio e verifica del livello di protezione dei diritti dell'uomo, le *peacekeeping* si basano su di un'analisi della normativa vigente nell'ambito territoriale in cui agiscono (c.d. analisi *de iure*) e della prassi delle istituzioni ivi operanti (c.d. analisi *de facto*). Il parametro internazionale di riferimento utilizzato in proposito – riconducibile nella nozione generale di «diritti dell'uomo» – è costituito dagli accordi universali e regionali a tutela dei diritti umani applicabili nella realtà territoriale in cui le pko agiscono, dalle norme di diritto internazionale generale, e dai principali atti di *international soft law*. Più precisamente, tra gli accordi universali, si segnalano: i Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966); la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989); la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979); la Convenzione contro la tortura (1984); la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965). Tra gli accordi regionali, invece, prevale il riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), alla Convenzione americana sui diritti umani (1969) ed alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (1981). Con riguardo all'*international soft law*, ossia agli strumenti internazionali privi di carattere giuridico vincolante, si segnala, ovviamente, la Dichiarazione universale del 1948.

In tema, cfr. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-law Tools for Post-conflict States. Monitoring Legal Systems*, New York/Geneva, 2006, 7 ss.

[Indietro](#)

Commissione di Accoglimento, Verità e Riconciliazione

I risultati dell'attività della Commissione sono consegnati nel rapporto finale (*Chega!*), pubblicato nel febbraio 2006 e disponibile all'indirizzo Internet <http://www.etan.org/news/2006/cavr.htm>.

[Indietro](#)

UNMIK

Occorre notare che l'UNMIK si è trovata ad operare in un contesto assai più complesso di quello che ha contraddistinto l'azione dell'UNTAET. Essa, infatti, pur avendo poteri di amministrazione civile molto significativi, ha agito in modo *complementare* rispetto al sovrano territoriale (la Repubblica federale di Jugoslavia). Inoltre è da ricordare, che l'UNMIK, al contrario dell'UNTAET, non gestisce direttamente la componente militare della presenza internazionale nella regione, essendo questa affidata all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO).

A seguito della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, avvenuta in data 17 febbraio 2008, il mandato dell'UNMIK ha subito poi un ridimensionamento. Il compito fondamentale attuale della struttura è quello di facilitare il dialogo politico e l'individuazione di soluzioni su questioni pratiche che riguardano le autorità di Pristina e Belgrado (cfr. UN Doc. UNMIK/PR/1738, 19 settembre 2008). Sull'attuale situazione politica in cui l'UNMIK si trova ad operare, se possibile ancor più complessa rispetto a quella originaria, cfr. R. Bastianelli, *I nodi irrisolti dell'indipendenza del Kosovo*, «AffarInternazionali», 1° dicembre 2008 (www.affarinternazionali.it).

[Indietro](#)

Convenzione di Ginevra e Protocolli del 1977

Trattasi del c.d. «diritto di Ginevra», ossia di quelle regole, largamente corrispondenti al diritto consuetudinario e relative al trattamento dei feriti, dei malati, dei naufraghi, dei prigionieri di guerra e dei civili, che hanno trovato sistemazione nelle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949. Tale sistema di norme risultava tradizionalmente distinto dal c.d. «diritto dell'Aja», che si occupava, invece, dei mezzi e dei metodi di combattimento. Questa dicotomia è stata tuttavia superata, i due sistemi essendosi «fusi» in un unico corpo normativo grazie ai Protocolli del 1977 addizionali alle Convenzioni di Ginevra. In tema, cfr. N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Torino, Giappichelli Editore, 2001, 20.

[Indietro](#)

Dignità dell'individuo

«Due significantly to its centrality in both the United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights, the concept of 'human dignity' now plays a central role in human rights discourse».

da: C. McCrudden, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, «European Journal of International Law», 19/4 (2008), 655 ss., 656.

[Indietro](#)

SOFAs Status of Forces Agreements

Ossia gli *Status of Forces Agreements*, accordi conclusi tra il SG e lo Stato ospite (o, in subordine, con lo Stato che mette a disposizione i contingenti), i quali definiscono nel dettaglio la condizione dei partecipanti all'operazione.

[Indietro](#)

La personalità internazionale dell'ONU

È appena il caso di ricordare che, al contrario del diritto convenzionale, che si applica di norma alle sole parti contraenti, il diritto consuetudinario ha portata generale, vincolando tutti i soggetti della Comunità internazionale.

La personalità internazionale dell'ONU riposa sul principio di effettività ed è stata per la prima volta affermata dalla Corte internazionale di giustizia nel parere, dell'11 aprile 1949, reso sulla *Riparazione dei danni subiti dal personale nel corso del servizio* (*I.C.J. Reports*, 1949, 174 ss.).

[Indietro](#)

Ius cogens

Lo *ius cogens* è rappresentato da un insieme di norme di diritto internazionale generale ritenute inderogabili da parte dei membri della Comunità internazionale. Tra queste norme vengono generalmente richiamati: il divieto di aggressione, il divieto di compiere violazioni particolarmente qualificate dei diritti umani (segnatamente, il divieto di riduzione in schiavitù e di sfruttamento della schiavitù, il divieto di discriminazioni razziali e di *apartheid*, il divieto di genocidio e di tortura), i principi di base del diritto internazionale umanitario ed il divieto di inquinamento massiccio dell'atmosfera e dei mari.

[Indietro](#)

KFOR Forza Nato in Kosovo

Cfr. la decisione, del 2 maggio 2007, della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Behrami* e *Saramati* (<http://echr.coe.int/echr/>), commentata da P. Palchetti, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, «Rivista di diritto internazionale», 90/3 (2007), 681 ss. In essa la Corte precisa che: «[s]ince operations established by UNSC Resolutions under Chapter VII of the UN Charter are fundamental to the mission of the UN to secure international peace and security and since they rely for their effectiveness on support from member states, the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties which are covered by UNSC Resolutions and occur prior to or in the course of such missions, to the scrutiny of the Court. *To do so would be to interfere with the fulfilment of the UN's key mission in this field including, as argued by certain parties, with the effective conduct of its operations*» (par. 149; corsivo aggiunto).

[Indietro](#)

Ufficio dell'Alto Rappresentante in Bosnia-Erzegovina

Cfr. la decisione, del 16 ottobre 2007, della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Beric*, la quale, al par. 29, richiama testualmente il ragionamento già rappresentato dalla Corte in *Beharimi* e *Saramati* (<http://echr.coe.int/echr/>). Sulla decisione si segnala il commento di L. Gradoni, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, «Rivista di diritto internazionale», 91/3 (2008), 621 ss.

[Indietro](#)