

Sintesi

Il 12 luglio 2006 il lancio di razzi *katyuscia* da parte del movimento libanese *Hezbollah* sul villaggio israeliano di *Zar'it* ed il rapimento di due soldati israeliani, Ehud Goldwasser e Eldad Regev, hanno dato inizio in Libano alle ostilità tra *Hezbollah* e Israele.

La risposta dello Stato israeliano all'attacco subito è stata immediata: il giorno stesso è stata lanciata "l'Operazione Giusta Retribuzione", poi ribattezzata "Operazione Cambio Direzione", cioè un'offensiva contro infrastrutture e obiettivi civili libanesi mediante bombardamenti aerei e d'artiglieria nel sud del Libano, lungo la cosiddetta *Blue Line*.

Durante il conflitto, numerosi sono stati i bombardamenti effettuati dall'aviazione israeliana con l'obiettivo di creare una "zona cuscinetto" lungo il versante settentrionale del confine israelo-libanese al fine di contenere i *raids* di *Hezbollah* in territorio non israeliano e garantire la sicurezza della popolazione ebraica insediata lungo il confine con il Libano. Le tre condizioni nel rispetto delle quali Israele si sarebbe impegnata a porre fine ai combattimenti erano: la liberazione dei due soldati rapiti, la sospensione del lancio di razzi da parte di *Hezbollah* ed il disarmo totale dello stesso, in ottemperanza alla risoluzione n. 1559 del 2004 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

La gravità della crisi libanese quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale ha indotto le Nazioni Unite, in conformità allo scopo di impedire il generarsi di nuovi conflitti e, allo stesso tempo, di agire affinché le crisi in corso giungano ad una soluzione pacifica, ad impegnarsi per un duraturo cessate-il-fuoco tra le parti belligeranti.

Nonostante il 17 luglio 2006 il Segretario generale delle Nazioni Unite avesse proposto il dispiegamento di una forza multinazionale al confine tra Libano ed Israele e nonostante l'appello per il cessate-il-fuoco lanciato dai 15 Stati e dal Segretario generale delle Nazioni Unite, partecipanti alla Conferenza internazionale sul Libano il 26 luglio 2006, i combattimenti si protrassero per quasi un mese prima che il Consiglio di sicurezza dell'ONU adottasse con voto unanime la risoluzione n. 1701, il 12 agosto 2006.

Nella prima parte del presente lavoro, analizzate le fasi del conflitto del luglio-agosto 2006 tra *Hezbollah* e Israele, le rispettive posizioni in merito all'origine e alle cause della crisi e le questioni antecedenti l'adozione della risoluzione n. 1701, ci si è soffermati sulla natura dello scontro in cui si sono contrapposti uno Stato, Israele, ed *Hezbollah*, sottolineando che esso si definisce "movimento di liberazione nazionale" libanese contro l'occupazione israeliana, tuttavia, non riconosciuto come tale né dalle Nazioni Unite, né dalla maggior parte degli Stati dell'Unione europea. In particolare, muovendo dai presunti rapporti del suddetto movimento con il terrorismo internazionale, sono state esaminate le posizioni assunte in seno alle stesse Nazioni Unite e all'Unione europea in merito all'eventuale inquadramento di *Hezbollah* quale organizzazione terroristica.

Particolare attenzione è stata dedicata alla questione della legittimità della reazione israeliana a seguito del lancio dei razzi da parte di *Hezbollah* nel proprio territorio. Israele ha invocato l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite il quale autorizza uno Stato contro il quale sia stato sferrato un attacco armato ad agire in legittima difesa. Tuttavia, l'assenza dei caratteri di proporzionalità e di immediatezza, dai quali un'azione militare in legittima difesa deve essere contraddistinta secondo il diritto internazionale generale, e la mancanza di una

prassi consolidata, secondo la quale l'art. 51 consentirebbe ad uno Stato di difendersi anche da un attacco inflitto da un soggetto non statale, purchè connesso ad un altro Stato, sono state oggetto del dibattito sorto a riguardo in dottrina e hanno esposto l'azione israeliana ad obiezioni.

E' stato analizzato come il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha valutato la crisi libanese del 2006 nell'adozione della risoluzione n. 1701, essendo il suddetto organo il principale responsabile in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Considerando i poteri che le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite al cap. VI e al cap. VII, concernenti rispettivamente la soluzione pacifica di controversie e l'istituzione di un sistema di sicurezza collettiva nei confronti degli Stati responsabili di minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione, hanno attribuito al Consiglio, l'11 agosto 2006 l'organo ha adottato la risoluzione n. 1701 nella quale la situazione in Libano è stata considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, a causa della *escalation* delle ostilità tra le parti. Invocando la cessazione di tutti gli attacchi da parte di *Hezbollah* e di tutte le operazioni offensive condotte da Israele e ponendo le basi per la ricerca di una soluzione duratura, il Consiglio di sicurezza ha invitato il governo libanese e l'UNIFIL a dispiegare le rispettive forze a sud del Libano e, allo stesso tempo, Israele a ritirare le proprie truppe dalla medesima area, favorendo il recupero da parte del governo libanese del controllo e della piena sovranità sull'intero territorio, ponendo fine alla presenza, senza il proprio consenso, di tutte le forze armate irregolari ivi operanti. Pertanto, il Consiglio di sicurezza ha fissato i principi che sia Israele sia Libano avrebbero dovuto rispettare e ha affidato al Segretario generale il compito di avanzare delle proposte, in concerto con le parti, per la delimitazione dei confini

internazionali dello Stato libanese. Inoltre, l'organo ha deciso l'adozione da parte degli Stati membri delle misure necessarie per prevenire che dai propri territori sia venduto materiale militare al Libano e sia fornita assistenza alla produzione o all'uso di tali armi.

Le disposizioni della risoluzione n. 1701 concernenti l'UNIFIL, l'operazione di *peace-keeping* dispiegata in Libano, sono state sviluppate nella seconda parte del presente lavoro, la quale si apre con la trattazione del sistema generale delle *peace-keeping operations*.

Spiegando che tale tipologia di intervento delle Nazioni Unite consiste nel dispiegamento di una forza sul territorio dello Stato interessato da una situazione di crisi, costituita generalmente da personale militare e, spesso, civile, messo a disposizione dagli Stati membri, si è cercato di inquadrare il contesto entro il quale sono state istituite le prime operazioni di pace e le premesse che sono state alla base del loro sviluppo. Considerando che durante il periodo della guerra fredda il processo decisionale in seno al Consiglio di sicurezza era paralizzato dalle divergenze tra Stati Uniti e URSS, l'esigenza di far fronte a situazioni di crisi internazionali o interne a Stati ha favorito la creazione delle *peace-keeping operations*, realizzate direttamente dall'Organizzazione, sotto l'autorità politica del Consiglio di sicurezza e la direzione del Segretario generale.

Muovendo da uno studio della prassi in seno alle Nazioni Unite, sono state specificate le modalità tramite le quali tali missioni sono state istituite dal Consiglio, la ripartizione delle competenze tra il suddetto organo ed il Segretario nella fasi di reclutamento dei contingenti nazionali che vi prendono parte, di pianificazione e di conduzione delle medesime, nonché i requisiti che esse devono possedere per poter essere qualificate come operazioni di *peace-*

keeping. Ampia è stata la trattazione dedicata alle caratteristiche del consenso delle parti coinvolte nella crisi, dell'imparzialità e dell'uso della forza in legittima difesa.

In assenza di una disposizione della Carta in merito alle *peace-keeping operations*, è stata sviluppata la questione dell'inquadramento giuridico delle stesse analizzando la prassi sviluppatasi in seno alle Nazioni Unite e le posizioni emerse in dottrina che, richiamando alcune disposizioni della Carta, non hanno, tuttavia, individuato un fondamento giuridico univoco di tali operazioni. Tra le definizioni più significative, quella del Segretario generale Hammarskjöld che, in merito all'UNEF, aveva qualificato la forza come un nuovo ed unico esperimento delle Nazioni Unite, facendosi portavoce della cosiddetta nozione, ripresa anche in dottrina, del capitolo *Six and Half*, secondo la quale il fondamento delle operazioni di pace è riconducibile ad una prassi dell'Organizzazione che si colloca idealmente tra il capitolo VI ed il capitolo VII della Carta.

Muovendo dal silenzio della Carta e dalla prassi del *peace-keeping*, è stata ricostruita l'evoluzione delle caratteristiche di tali missioni che, in talune circostanze, si sono allontanate dal modello originario, permettendo alla dottrina di distinguere tra *peace-keeping operations* di prima, seconda e terza generazione. Si è avuto modo di ricordare che si considerano di seconda generazione le missioni di pace i cui mandati prevedono obiettivi di carattere politico-sociale, mantenendo, dal punto di vista formale, i requisiti del modello tradizionale di prima generazione, quali il consenso delle parti e la neutralità rispetto ad esse. Sono classificate quali operazioni di terza generazione quelle forze cui è stata eccezionalmente attribuita la funzione di perseguire l'obiettivo della realizzazione della pace tramite l'esercizio di attività di carattere

coercitivo. In genere, tali operazioni, definite *peace-enforcement*, costituiscono lo sviluppo e l'ampliamento di operazioni precedenti che non hanno perseguito la finalità per la quale erano state istituite a causa dell'inadeguatezza dei relativi mandati e per le impreviste circostanze sopraggiunte.

Alla luce delle suddette distinzioni, la trattazione si è focalizzata sull'UNIFIL quale esempio di forza di pace che ha subito un'evoluzione rispetto al momento del suo dispiegamento, partendo dai presupposti storici alla base della sua istituzione nel 1978 a seguito dell'adozione da parte del Consiglio di sicurezza delle risoluzioni n. 425 e n. 426. Le trasformazioni interne alla popolazione libanese e l'instabilità delle relative istituzioni avevano scatenato nel 1958 la guerra civile tra la fazione cristiana e quella musulmana, alla quale si è era aggiunto lo scontro tra i rifugiati palestinesi dell'OLP, che aveva spostato la propria sede in Libano, e lo Stato israeliano che aveva occupato la regione a sud del Paese. Pertanto, il Consiglio di sicurezza, valutando il deterioramento della situazione in Medio Oriente quale ostacolo al raggiungimento della pace, aveva chiesto nella risoluzione n. 425 il rispetto dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza politica del Libano, invitando lo Stato israeliano a porre fine ad ogni azione militare contro l'integrità territoriale libanese e di attuare il ritiro delle proprie truppe da tutto il territorio del Libano.

Il Consiglio di sicurezza aveva deciso altresì l'immediata istituzione di una *interim force*, costituita dal personale inviato dagli Stati membri e posta sotto l'autorità delle Nazioni Unite, da dispiegare nel sud del Libano con i compiti di garantire il ritiro delle truppe israeliane, ripristinare la pace e la sicurezza internazionale e assistere il governo libanese nel recupero della sua effettiva autorità nella regione. Mediante la risoluzione n. 426 il Consiglio di sicurezza

aveva approvato il *report* del Segretario generale sull'attuazione della risoluzione n. 425 e concernente le istruzioni dettagliate dell'UNIFIL, la quale era stata istituita quale forza di *peace-keeping* tradizionale.

Analizzando le lacune delle linee-guida redatte dal Segretario generale, sulla base delle quali la forza di pace sarebbe dovuta essere dispiegata e condotta, sono state evidenziate le ragioni che hanno reso l'UNIFIL inadeguata per l'adempimento del mandato attribuitole dalle risoluzioni n. 425 e 426, quali la mancata realizzazione di una strategia unificata delle azioni dei contingenti nazionali dislocati nell'area delle operazioni; gli errori nella definizione dell'area delle operazioni che, secondo le istruzioni del Segretario generale, sarebbe dovuta essere più estesa rispetto al territorio dove effettivamente l'UNIFIL aveva consolidato la propria autorità; il mancato conferimento alla missione degli strumenti necessari per il conseguimento dei fini del mandato, quali l'uso della forza oltre la previsione della legittima difesa.

Successivamente, sono state riportate le circostanze che, a partire dal 1980, hanno dimostrato l'esigenza di modificare il mandato della missione. Mediante l'analisi delle più significative risoluzioni del Consiglio di sicurezza, si è avuto modo di comprendere come un graduale cambiamento dell'UNIFIL sia stato realizzato, tuttavia, rimanendo nel quadro del *peace-keeping* e non autorizzando la forza di pace all'adozione delle *enforcement measures* ex capitolo VII della Carta. Nella risoluzione n. 467, il Consiglio di sicurezza aveva riconosciuto alla forza la libertà di movimento, ribadendo che l'uso della forza armata sarebbe stato giustificato solo nel caso di legittima difesa, estendendone, tuttavia, la nozione, comprensiva degli attacchi provenienti dalle parti coinvolte nel conflitto libanese e finalizzati ad impedire all'UNIFIL di adempiere agli impegni fissati nel mandato dal Consiglio di sicurezza. In

seguito al ritiro delle truppe israeliane dalla regione meridionale del Libano nel 2000 e alla definizione di una linea di confine tra i Israele e Libano, la *Blue Line*, realizzata dai cartografi delle Nazioni Unite, le forze armate regolari libanesi avevano iniziato a sostituirsi alle postazioni israeliane, assistite dall'UNIFIL per la quale era stato predisposto il rinforzo e il ricollocamento.

La risoluzione n. 1701 del 2006 adottata dal Consiglio di sicurezza ha proceduto ad un ampliamento dell'UNIFIL e ad una ridefinizione della missione in termini di personale coinvolto e di mandato assegnatole, autorizzando un incremento delle truppe fino ad un massimo di 15.000 unità.

Monitorando la cessazione delle ostilità, la forza avrebbe dovuto supportare il dispiegamento delle forze regolari libanesi a sud del Libano e lungo la *blue line*, estendendo l'assistenza umanitaria alla popolazione civile, e avrebbe dovuto adottare tutte le azioni necessarie nell'area delle operazioni, quale zona franca da qualsiasi tipo di azioni ostili, per opporsi ad eventuali attacchi armati volti ad ostacolarne l'assolvimento dei compiti previsti dal mandato.

Considerando che il dispiegamento della forza di pace è avvenuto su richiesta del governo libanese, si è ritenuto opportuno precisare che la nuova UNIFIL non è qualificabile come una *peace-enforcement operation* che, generalmente, si differenzia da un'operazione di *peace-keeping* per il venir meno dell'elemento del consenso delle parti.

Infine, è stata affrontata la questione della partecipazione dell'Italia all'UNIFIL, presente in Libano dal 1979, prendendo in considerazione il ruolo centrale assunto dal Paese nel rafforzamento della missione, che in ambito nazionale è stata denominata "Operazione Leone". Infatti, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1701(2006), l'Italia ha messo a disposizione della

missione un contingente militare di 2450 unità, ricordando che l'invio di forze armate all'estero per partecipare alle missioni delle Nazioni Unite rientra nella fattispecie dell'art. 11 della Costituzione.

L'impegno italiano è stato tra i primi ad essere garantito in un contesto internazionale nel quale il reclutamento dei contingenti nazionali per la nuova UNIFIL non è stato facile da realizzare, tanto che, al fine di superare gli ostacoli, si è resa necessaria una riunione ministeriale dei 25 membri dell'Unione Europea, a cui ha preso parte il Segretario generale delle Nazioni Unite e durante la quale la stessa Unione Europea si è impegnata a fornire almeno la metà degli effettivi della forza per il mantenimento della pace in Libano.

Infine, sono state ricordate le azioni che l'UNIFIL, sotto il comando del generale Graziano, ha realizzato ed i risultati che finora essa ha conseguito, in conformità alla risoluzione n. 1701, sottolineando che i contingenti hanno instaurato buoni rapporti con la popolazione libanese garantendo piccoli servizi di assistenza umanitaria e che si sono impegnati nell'attuazione dei *Quick Impact Projects* per il rapido miglioramento delle condizioni di vita della popolazione locale e di intensi programmi di sminamento nel sud del Libano. Tramite la mediazione tra le parti svolta dalla forza, è stato possibile istituire un tavolo negoziale, denominato *Tripartite meetings*, al quale hanno partecipato ufficiali israeliani, libanesi e dell'UNIFIL per discutere sugli aspetti tecnici relativi alla corretta applicazione della risoluzione n. 1701. Queste riunioni, ancorché a livello tecnico, hanno rappresentato un avvenimento storico perché tra Israele e Libano non c'era riconoscimento reciproco e pertanto non vi erano rapporti diplomatici; esse hanno dunque costituito il primo passo verso la costruzione del *confidence building* tra i due Stati.

Nel presente lavoro, dunque, alla luce dell'esperienza dell'UNIFIL, dal 1978, anno della sua istituzione, al 2006, nella veste di una *peace-keeping* rinnovata e rafforzata, si è evidenziato che essa costituisce un esempio per comprendere come la prassi evolutiva delle *peace-keeping operations*, contraddistinta dal cambiamento nell'applicazione e nell'interpretazione dei requisiti che si sono affermati rispetto al modello originario, deve essere considerata uno dei tentativi tramite i quali le Nazioni Unite si sono da sempre impegnate per ricercare una soluzione efficace alle situazioni di crisi, potenzialmente e realmente lesive della pace e della sicurezza internazionale, nelle loro mutevoli manifestazioni.

L'istituzione di un numero sempre crescente di forze per il mantenimento della pace è da valutare alla luce di un sistema normativo non rigido, qual è la Carta delle Nazioni Unite, che ha consentito l'adattamento dell'Organizzazione al nuovo contesto internazionale del post-guerra fredda ed il perseguimento degli obiettivi definiti nel 1945, quando è stata creata, e validi ancora oggi.

D'altro canto, prendendo atto della crisi di efficienza e di credibilità del sistema di garanzia della pace costruito intorno al Consiglio di sicurezza, a causa della tendenza all'unilateralismo da parte di alcuni Paesi membri, in grado di porre in essere comportamenti coercitivi senza la precedente autorizzazione del Consiglio di sicurezza e di avere un ruolo predominante nella gestione delle *peace-keeping operations*, nel settembre 2003, il Segretario generale ha posto all'attenzione degli Stati la necessità di una riforma del sistema delle Nazioni Unite da attuare a partire dal 2005, anno del 60° anniversario dell'Organizzazione. Muovendo da ciò si spiega la creazione dell'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, cui è stato assegnato il compito di formulare raccomandazioni in vista della suddetta

riforma che sarebbe stata affrontata nel *Summit* del 2005 dai 191 Stati membri. Tuttavia, la risoluzione adottata durante il *Summit* non ha ritenuto necessario modificare le procedure e le regole di condotta fissate dalla Carta, ritenendole sufficienti ad assicurare il perseguimento del fine del mantenimento della pace e della sicurezza. Essa non ha dato spazio alla necessità di sviluppare meccanismi effettivi per un rapido dispiegamento delle *peace-keeping operations* e di fissare i criteri e i fondi per il finanziamento e l'addestramento comune dei contingenti nazionali forniti per tali missioni, limitandosi a sottolineare l'importante ruolo avuto dalle operazioni di mantenimento della pace e ad apprezzare l'impegno dei *peace-keepers* inviati ad operare in circostanze sempre più complesse. Nella risoluzione del *World Summit Outcome* del 2005, non si è insistito tanto sulla centralità e l'efficacia del multilateralismo, quanto sull'abilità dei singoli governi nazionali di convenire su strategie comuni per affrontare nuove crisi e problematiche, individuandone le cause e rafforzando l'impegno per la loro rimozione.

L'esperienza in Libano ha dimostrato che, nonostante le difficoltà che la missione ha incontrato fin dal 1978 a causa delle circostanze nelle quali si è trovata ad operare, l'UNIFIL, quale forza di *peace-keeping*, è stato in grado di far fronte ad esse; ciò è stato reso possibile dalla graduale trasformazione che ha subito nel corso del tempo tramite successive risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza fino alla n. 1701 del 2006 che rappresenta, certamente, la più significativa. Estendendone il mandato, ampliando l'area delle operazioni, accrescendo il numero dei contingenti nazionali dispiegati, l'UNIFIL rinnovata ha conseguito già, a circa un anno e mezzo dall'adozione della risoluzione n. 1701, risultati importanti, in un contesto di cooperazione con le parti, senza trasformarsi in una *peace-enforcement operation*, come è

accaduto in Somalia, dove l'UNOSOM II è stata autorizzata a ricorrere alle *enforcement measureas ex*. Cap. VII. Nonostante le opinioni secondo le quali un cambiamento in tal senso sarebbe stato necessario per permettere ai *peace-keepers* di soddisfare alcune disposizioni del mandato, come il disarmo di *Hezbollah*, ciò non è stato ritenuto opportuno in seno alle Nazioni Unite, dove il Consiglio di sicurezza ha optato per una risoluzione che ha operato un rafforzamento del carattere di *peace-keeping* dell'UNIFIL. Tale scelta è comprensibile anche alla luce dei dubbi in merito al successo del sistema del *peace-enforcement*, provenienti dai Paesi membri che si sono mostrati meno disponibili a fornire alle Nazioni Unite i contingenti necessari per l'istituzione delle forze di pace a causa degli errori commessi in recenti missioni, come quella in Ruanda, e della maggiore esposizione a rischi da parte delle stesse forze coinvolte in tali operazioni.

Nel caso in specie, il rispetto dei requisiti classici del *peace-keeping*, primo fra tutti il consenso delle parti interessate, nonostante l'iniziale incertezza manifestata dagli Stati fornitori delle forze, ha consentito di istituire una missione cui vi hanno preso parte un numero non indifferente di Stati, circa 30, tra i quali anche alcuni Paesi arabi, come l'Indonesia che ha messo a disposizione un contingente di circa 1000 unità. L'UNIFIL, pertanto, può essere considerata un esempio di multilateralismo riuscito, in conformità a quanto auspicato dalla risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 24 ottobre 2005, a seguito del *World Summit Outcome*. Il sostegno degli Stati all'UNIFIL e il coordinamento tra i diversi contingenti nazionali, reso possibile da un comando qualificato, sono stati la dimostrazione che una strada efficiente per la soluzione di situazioni di crisi internazionali non è quella dell'unilateralismo, ma quella della cooperazione tra gli Stati.