
Sovranità contese e *cluster*. La rinascita della pace in Libano

UMBERTO MONTUORO

UN 'ATTORE NON PROTAGONISTA': LO STATO NAZIONALE LIBANESE

«Il diritto internazionale assicura l'indisturbato esercitarsi del potere statale come potere di governo della società stanziata sul territorio. Esso pertanto assume quale oggetto di considerazione il territorio come ambito della organizzazione dello Stato, come luogo, come spazio entro il quale si svolge il potere dello Stato, in quanto potere di coercizione materiale, ed entro il quale lo Stato assicura l'ordine di una determinata comunità [...] Se l'effettività *del potere di governo* costituisce il presupposto al quale il diritto internazionale condiziona il sorgere della sovranità territoriale, la sovranità cessa quando il potere cessa di essere effettivo»¹. Queste semplici coordinate, enunciate da uno dei padri della interpretazione funzionalistica dei meccanismi che regolano questo complesso piano giuridico, sembrano fotografare con chiara nitidezza quella parte dell'impalcatura essenziale dei poteri pubblici statuali, incastonata in Libano nei fragili quanto compositi equilibri istituzionali, collassata completamente nella nube dell'emergenza umanitaria durante l'offensiva israeliana della scorsa estate.

Il tessuto sociale e le maggiori correnti politiche esistenti nella regione appaiono essere, per definizione, di natura transnazionale, a causa di evidenti ragioni d'ordine storico e religioso. Quest'ultime comuni matrici sono rafforzate dal processo di globalizzazione culturale, ed in particolare mediatica, in crescita esponenziale negli ultimi anni². Le infinite variabili etniche ed identitarie che compongono il mosaico libanese, tuttavia, sembravano aver trovato composta armonia nell'entità statale unitaria, nella delimitazione territoriale fissata dagli accordi, nella direzione politica del Paese proporzionalmente

¹ R. QUADRI, "Protezione internazionale del potere statale. Teoria funzionale", in ID., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, Liguori Editore, 1968, p. 634 e ss..

² G. CORM, "Le mythe de la démocratie communautaire", in ID., *Le Liban contemporain, Histoire et société*, Paris, Éditions La Découverte, 2006, p. 317 e ss.. L'Autore pone in luce la genesi e l'attuale rilevanza delle difficoltà emerse durante il tentativo di riforma delle istituzioni in atto nel 1999-2000, ed i limiti d'ordine politico sorti nell'applicazione dei contenuti della risoluzione 1559.

rappresentativa di ogni minoranza e nel benessere economico del Libano degli anni sessanta: *Suisse du Moyen-Orient*. La natura composita della società libanese, intersecata sia orizzontalmente dalla coesistenza sul medesimo palcoscenico politico e mercato del lavoro di fasce così eterogenee di popolazione, pur se straordinariamente bilanciate nelle dimensioni numeriche come in nessun altro Stato dell'area, sia verticalmente nelle cariche istituzionali e dell'amministrazione pubblica, ha determinato il carattere di cassa di risonanza del Paese rispetto alle mutazioni dei multiformi equilibri dell'intera regione. Singolare *diapason* con il quale accordare, con asettica indifferenza per le ripercussioni interne, le relazioni internazionali nel vasto scacchiere mediorientale e le sfere di influenza delle maggiori potenze mondiali. Ma «i confini, come gli Stati nazione, sono innesti occidentali nel Medio Oriente»³, non derivano direttamente da un patrimonio di esperienze storiche consolidate nel corso dei secoli ma dalla mediazione dei principi del diritto internazionale mutuati nei propri ordinamenti giuridici o a volte, in passato, imposti artificialmente dal diretto intervento delle vecchie potenze coloniali occidentali. I confini nazionali, pertanto, risultano essere, in numerose ipotesi, permeabili alle pressioni ed infiltrazioni di gruppi transnazionali da sempre esistenti in tali aree, alle intense spinte politiche impresse dall'esterno ed agli atti di ingerenza militare nel proprio ambito territoriale: fattori questi che nel loro insieme hanno profondamente mutilato le prerogative sovrane del Libano, alterandone da ultimo la reale fisionomia di Stato compiutamente libero e indipendente. Il cosiddetto dominio riservato dello Stato, ovvero lo spettro di competenze esclusive nazionali, è stato sottoposto ad una formidabile erosione compiuta non solo dalla fisiologica progressiva crescita degli spazi di intervento della comunità e del diritto internazionali ma dall'inserimento latente di formule alchemiche esogene nella direzione del *cockpit* politico e della compagine di governo. La previsione astratta della laicità dello Stato appartiene, inoltre, in via derivata dal pensiero politico occidentale, a non numerosi ordinamenti giuridici presenti in tale frammentato scenario geopolitico. L'autonoma identificazione ed il perseguimento dei reali interessi nazionali sono divenuti, in tal modo, operazioni a volte meramente virtuali.

Il concetto stesso di sovranità costituisce lo strumento teorico per l'affermazione dello Stato moderno, arma raffinata idonea a superare tutte le possibili resistenze provenienti dal basso, dai corpi intermedi o dalle autonomie locali e che sancisce la separazione dello Stato dal-

³ A. KAUFMAN, *Who Owns the Shebaa Farms? Chronicle of a Territorial Dispute*, in «The Middle East Journal», n. 4, 2002, p. 593.

la società⁴. Elementi sintomatici di un coerente sviluppo della sovranità statale sono, inoltre, rappresentati dal monopolio della forza militare e dal monopolio fiscale, articolato nel controllo doganale alle frontiere delle merci, dei capitali e dei servizi. Il controllo e la preventiva autorizzazione degli scambi commerciali in materia di armamenti rientra nel vaglio discrezionale statale, nel rispetto del quadro delle alleanze fissate dagli accordi internazionali. In tale settore, le ipotesi di deroga compromettono alla base le scelte e la direzione della politica estera. La libertà di transito delle persone non può essere esente dalla consapevole identificazione dei flussi migratori e delle motivazioni di ingresso nel Paese ospitante. Tale catalogo di attività è sinonimo e garanzia di corretto svolgimento dei pubblici poteri, su entrambi i piani, interno ed esterno.

Il paradigma funzionalista della sovranità appare consentire, dunque, quale lente privilegiata di lettura, la comprensione di alcune dinamiche che hanno originato un singolare trinomio, composto da tre Parti inevitabilmente attrici, durante le attività di un conflitto qualificabile comunque come internazionale, secondo parte della dottrina, perché necessariamente realizzatosi nelle sfere territoriali ed investendo ambiti sovrani di due distinti soggetti di diritto internazionale (Israele e Libano), ma che ha visto la predominanza sulla scena operativa di un terzo ed ulteriore protagonista, la formazione armata Hezbollah, in atti propriamente di violenza bellica, sorretti dall'*animus bellandi*, volto all'annullamento parziale o totale della forza militare dell'avversario e della sua coesione politica e di *nazione*.

LE RAGIONI DELL'INTERVENTO ISRAELIANO

1. - *Sovranità territoriale e formazioni armate*

«*Nasrallah triomphe à Beyrouth. Acclamé par ses partisans, le chef du Hezbollah réclame un gouvernement d'union nationale*»⁵. Il titolo di apertura, in prima pagina di «Le Monde», all'indomani della conclusione del conflitto armato, non lascerebbe adito a dubbi interpretativi. La battaglia mediatica ed i risultati politici conseguiti all'interno del Paese e sul terreno del biasimo della pubblica opinione internazionale segnerebbero un'indiscussa affermazione a favore del predetto movimento islamico. Le modalità di conduzione e regia dell'intervento armato israeliano ed il cospicuo numero di vittime fra la popolazione civile stanziata da anni sul territorio libanese hanno suscitato la riprovazione della comunità internazionale nei confronti

⁴ D. QUAGLIONI, *La sovranità passato e presente*, in «La sovranità», Bari, Editori Laterza, 2004, p. 4.

⁵ «Le Monde», 25 settembre 2006, p. 1.

delle scelte operative di Gerusalemme. Le improprietà metodologiche e le presunte compressioni di alcuni principi generali del diritto umanitario, in ipotesi, compiute durante la realizzazione delle attività militari hanno generato una graduale quanto inaspettata piena convergenza, non solo da parte del mondo occidentale, sulla necessità dell'adozione di idonee misure da parte delle Nazioni Unite, volte alla tempestiva eliminazione di tale «minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali».

I contenuti della formulazione definitiva del testo della Risoluzione 1701 sanciscono l'uscita da una situazione di conflittualità armata assolutamente non rispondente alle finalità prefissate *ab origine* dagli analisti e dai vertici militari di Israele⁶.

L'eliminazione dell'organizzazione politica e militare Hezbollah, insediatasi anche logisticamente nel territorio libanese, ha rappresentato l'obiettivo primario da ottenere nel brevissimo periodo, con perdite umane a costo zero. Tale ambizioso traguardo non è stato, tuttavia, sostenuto da un mirato ed adeguato dispiegamento di risorse, di forze e soprattutto di piattaforme informative e d'*intelligence* preventivo.

Il vero e proprio *casus belli* è stato offerto dal rapimento di due soldati israeliani, in uniforme e nell'esercizio delle proprie funzioni, dunque, stereotipo di manifesta appartenenza organica allo Stato di Israele, compiuto dai miliziani rifugiatisi in territorio libanese, utilizzato quale loro base logistica e luogo di detenzione. La cattura e la prolungata prigionia, senza un valido titolo giustificativo sul piano del diritto internazionale, dei due militari israeliani ha determinato l'intervento di protezione oltre le proprie frontiere. Anche l'eventuale riconoscimento dello *status* di legittimi combattenti e non di terroristi agli appartenenti a tali milizie, ai sensi delle convenzioni di Ginevra del 1949 o dei protocolli addizionali del 1977, non qualificherebbe come atto legittimo di guerriglia tale rapimento. «A partire dal maggio 2000 Hezbollah ha preso il controllo del Libano meridionale, dove l'esercito libanese non ha punti di appoggio, e lo ha trasformato in una base 'extraterritoriale' per la guerriglia e l'attività terroristica ai danni di Israele»⁷. L'improprietà terminologica impiegata, riguardo l'inesistente spettro di immunità funzionali attribuita ai luoghi utilizzati dai miliziani, evidenzia la situazione di fatto, anti-giuridica, di

⁶ T. Livni, ministro degli Esteri d'Israele, intervistato da F. Nirenstein su «La Stampa», 25 agosto 2006, p. 5: «È la prima volta, dopo anni di predominio degli Hezbollah nel sud del Libano, che c'è l'impegno scritto, del mondo intero, nel garantire il dispiegamento dell'esercito libanese. È la prima volta che si sta organizzando una forza internazionale che si prenderà cura di garantire la legalità in tale area».

⁷ E. KARMON, *Hezbollah, minaccia strategica per Israele*, in «Limes, La potenza di Israele», n. 3, 2005, p. 80.

fronte alla quale l'inerzia delle autorità libanesi non poteva riscontrare analogo contegno da parte delle autorità israeliane. Le misure di ritorsione e di rappresaglia poste in essere da Israele, al di fuori di ogni loro valutazione in termini di liceità giuridica in questa sede, sono divenute materia di cronaca recente.

Il presunto rischio terroristico, irradiato dai centri di residenza di tali milizie armate, dovrebbe essere espantato attraverso l'annullamento delle capacità militari di Hezbollah e la successiva sua conversione in entità esclusivamente di natura politica. Il disarmo delle milizie, non facenti parte integrante delle forze armate regolari nazionali, costituisce un evidente passaggio logico del ripristino delle necessarie premesse per la pace. Le dichiarazioni di principio enunciate da parte israeliana sono rivolte al pieno ristabilimento dell'effettività dei poteri di governo e di controllo della sfera territoriale da parte dello Stato libanese, maggiormente legittimato ad un esercizio sostanziale e non meramente formale delle proprie facoltà sovrane all'interno dei propri confini nazionali, senza ipotetiche limitazioni nella supremazia dei pubblici poteri in determinate porzioni di territorio. La nozione di effettività dei poteri di governo rappresenta un elemento essenziale per la stessa sussistenza della sovranità dello Stato sul piano del diritto internazionale. Agevolare tale processo significa contribuire a evitare condizionamenti non solo nell'ambito delle relazioni internazionali ma, in modo prioritario, sul piano interno, nella sfera del proprio dominio riservato. La lotta al terrorismo ed ai conseguenti flussi finanziari legati alla criminalità transnazionale ed al traffico di armamenti costituisce un preciso obiettivo nel processo di consolidamento istituzionale del Libano.

Il difficile esito del conflitto non sembra, alla data odierna, aver abdicato la portata ed il valore di tali asserzioni.

2. - *La soglia inadeguata dell'intelligence non consente una reale discriminazione degli obiettivi militari*

Il paradosso della guerra intelligente e dell'*intelligence* si è consumato. Le forze armate israeliane, dotate dei più avanzati dispositivi di guerra elettronica e di sistemi d'arma di precisione chirurgica, hanno causato la morte ed il ferimento di numerose centinaia di persone fra la popolazione civile e creato oltre un milione di rifugiati, di cui 850 mila senza tetto. A fronte dei quasi quattromila razzi lanciati da Hezbollah sul territorio israeliano, invece, le perdite fra i civili ammontano a circa quaranta morti e quattrocento feriti⁸. I dati stati-

⁸ F. MINI, *Tsahal, una sconfitta da manuale*, in «Limes, Israele contro Iran», supplemento al n. 4, 2006, p. 41.

stici evidenziano che le armi intelligenti israeliane non hanno discriminato gli obiettivi militari o la cui distruzione avrebbe fornito comunque un vantaggio militare rilevante, dalle strutture e dalla popolazione civili, il cui annientamento risulta insignificante sotto il profilo del buon andamento e della vincente conduzione delle operazioni belliche. La lesione dei principi generali di diritto umanitario, della proporzionalità dell'uso della forza armata e della legittima difesa, nonché della discriminazione degli obiettivi civili non legittimi nella realizzazione degli attacchi è stata oggetto di stringenti valutazioni, anche interne. *A contrario*, i miliziani che nella normalità delle ipotesi, di fronte all'impossibilità materiale di fronteggiare ad armi eguali le forze armate nemiche, attuano attentati dinamitardi tra la popolazione civile della parte avversaria ed elaborano efferate strategie terroristiche, durante questo conflitto, nel momento in cui lo scontro si è traslato in un ambito di confronto armato convenzionale, hanno evitato di colpire i civili inermi. La teoria degli obiettivi di rilevanza militare protetti da abitazioni e scudi umani, quali molteplici matriosche poste a protezione dei terroristi⁹, non giustificherebbe in ogni caso il numero straordinario di vittime civili. In queste ipotesi, le metodologie degli attacchi chirurgici non possono essere obliterate e sostituite da estesi ed imprecisi bombardamenti dei quartieri civili e dalla rozza guerra psicologica. La vittoria morale è apparsa netta. I *media* hanno amplificato la visibilità su scala mondiale dei cosiddetti danni collaterali subiti dalle città, dal prezioso patrimonio archeologico e persino dall'ambiente naturale del Libano.

La chiave di volta della strutturazione modulare del sistema terroristico da sconfiggere, dell'alimentazione sempre vitale delle sue capacità militari e delle sue ampie risorse umane risiede nell'elemento territoriale. Quest'ultimo racchiude non solo una efficiente pur se artigianale piattaforma logistica, ma il terreno sul quale progettare ed edificare le architetture di sistema nell'intera regione medio-orientale ed ulteriori eventuali opere di canalizzazione di flussi finanziari ed ideologici provenienti o destinati prevalentemente ai continenti europeo ed africano. Il profilo più marcato della multiforme fisionomia del radicamento nel territorio libanese appare essere non la funzione di base logistica ma di luogo non esposto di gestione transnazionale del consenso. La visibilità a scomparsa del cuore del sistema terroristico e della sua forza militare sembra costruita in modo sotterraneo e camuffato, come gli articolati rifugi che si estendevano, ad esempio, fin nel

⁹ A. TAHERI, *Una guerra per procura*, in «Aspenia», n. 34, 2006, p. 229. Per ulteriori annotazioni in merito alla conduzione delle operazioni cfr. *Le lezioni del Libano*, in «Limes, Israele contro Iran», cit..

sottosuolo di un *compaund* delle Nazioni Unite. La carente conoscenza di idonei pacchetti informativi sul radicamento dei terroristi nel territorio ha determinato la sconfitta dell'azione militare di Israele¹⁰.

L'*intelligence* israeliana non ha individuato con precisione i reali obiettivi militari e quelli mascherati, la cui distruzione avrebbe comportato un significativo vantaggio militare nell'annullamento delle milizie armate. Il sistema modulare a scomparsa del terrorismo ha disorientato, in tal modo, l'attacco in grande stile, questa volta, di un Golia estremamente miope fin dalla nascita. Il meccanico dispiegamento di uomini e mezzi privo di una dimensionata strategia *intelligence* ha fornito i risultati ormai ben noti all'opinione pubblica mondiale. La celeberrima esperienza nel settore, acquisita in passato, ha ipoteticamente indotto a sottovalutare la minaccia. La necessaria discriminazione dei gangli vitali del sistema terroristico dalla popolazione civile è stata subordinata alla logica dell'attacco rapido ed in profondità, realizzato mediante un potente dispositivo sul fronte terrestre, aereo e navale. La compressione degli obblighi di protezione da porre in essere nei confronti dei civili, non facilmente distinguibili quanto a residenza dai siti occupati dai guerriglieri privi degli emblemi identificativi, è comunque avvenuta, ledendo lo spirito di principi generali di diritto consuetudinario. Il criterio di proporzionalità dell'attacco verso un determinato obiettivo, impiegando e circoscrivendo l'uso della forza strettamente necessaria ed evitando inutili sofferenze, è funzionale alla conoscenza preventiva del bersaglio. La conoscenza dei meccanismi di movimento nel campo di battaglia e dei rifugi delle formazioni dei miliziani rientra nei compiti dell'*intelligence*. La consapevolezza delle dimensioni delle singole cellule terroristiche in determinate zone delle città e dell'aree suburbane non è demandabile agli stretti tempi della pianificazione operativa dei reparti delle componenti terrestre, aerea e navale dello strumento militare. I parametri operativi, di acquisizione e riscontro, e in via primaria d'ordine temporale, non possono che essere diversi da quelli impiegati dai servizi di *intelligence*.

La collaborazione con i servizi degli altri Paesi è ormai divenuta parte indispensabile delle strategie informative, in uno scenario transnazionale come quello in esame. Le sinergie esperibili con le autorità libanesi, in modo alternativo rispetto al meccanico intervento armato, avrebbero potuto delineare scenari sicuramente diversi¹¹. Il disarmo di formazioni terze rispetto allo Stato diviene possibile con il raffor-

¹⁰ C. HENNION, *Sur le front de Bint Jbeil, la force de Tsahal contre les combattants invisibles du Hezbollah*, in «Le Monde», 1° agosto 2006, p. 4.

¹¹ R. BERGMAN, *La Waterloo delle spie*, in «Limes, Israele contro Iran», cit., p. 24.

zamento dei poteri pubblici e dell'effettività del controllo del territorio da parte del governo del Libano: obiettivi contenuti nella recente Risoluzione 1701 e nell'ormai risalente 1559 del 2004.

La crescita della democrazia e di libere elezioni è inversamente proporzionale alla barbarie del terrorismo e della guerra civile, entrambi fattori di grave logoramento delle istituzioni del Libano, in passato non adeguatamente sostenute dall'impegno della comunità internazionale nel processo di ricostruzione del tessuto sociale ed economico e del ripristino della legalità e del potere giudiziario. Magistratura indipendente e terrorismo armato sono termini antitetici in ogni parte del mondo libero e democratico.

3. - *Bombe intelligenti o intelligence. Satelliti e Humint*

«Una plantación de odio y metralla. Los artificieros de NU calculan que hay un millón de bombas de racimo sin desactivar en Líbano»¹². Le risorse umane, il cosiddetto *intelligence humint*, non potrà essere mai sostituito efficacemente da nessun dispositivo di rilevamento satellitare o di ascolto occulto e sistemico. Nell'era della più avanzata tecnologia satellitare e della connessa rilevazione stratigrafica e dei differenti quozienti termici del terreno sono state sparse in vaste aree migliaia di piccoli ordigni, lanciati in grandi contenitori destinati a dischiudere il loro carico di submunizioni a contatto con il suolo, per la difesa in profondità dei propri contingenti terrestri in tal modo a riparo da improvvise sortite di guerriglieri o terroristi. Dopo circa quindici anni dal vasto utilizzo di missili tattici ad alta precisione, durante la prima guerra del Golfo, è stato ancora utilizzato in modo massiccio munizionamento classico da parte dell'aeronautica di uno dei Paesi meglio addestrati militarmente del mondo. Il progresso tecnologico ed i moderni mezzi messi a disposizione dal mercato internazionale non sono serviti a limitare le sofferenze inutili per la popolazione civile, investita dal fragore di munizionamento sorpassato quanto dagli effetti collaterali incontenibili nello spazio ed, in modo particolare, nel tempo¹³.

Il cessate il fuoco ed il conseguente ripristino e mantenimento della pace proclamati dal testo della Risoluzione 1701 dovranno convivere per molti anni con la rimozione non solo degli ordigni inesplosi sul campo di battaglia, in conformità a quanto sancito dal V° protocollo alla convenzione su certe armi convenzionali, ma anche con le migliaia di piccoli micidiali dispositivi esplosivi non detonati disseminati

¹² «El País», 20 settembre 2006, p. 6.

¹³ G. MYRE, *Israel sets up panel to investigate Lebanon conflict. But some assert it won't wield enough power*, in «Herald Tribune», 18 settembre 2006, p. 3.

sul terreno. Dispositivi privi di ogni capacità di autodistruzione, disattivazione o di divenire inerti: tecnologie completamente non intelligenti. La loro carica lesiva è insita nella capacità di arrecare danni nel tempo, qualora non disattivate, a persone completamente estranee alle attività operative del conflitto ormai conclusosi. I danni si traducono anche nei costi rilevanti per la loro neutralizzazione, flussi finanziari distratti da esigenze di sviluppo infrastrutturale, economico e sociale delle aree interessate dalla guerra.

I CONTENUTI DELLA RISOLUZIONE 1701 IN MATERIA DI SALVAGUARDIA DELLE PREROGATIVE SOVRANE

La prima parte della 1701 del Consiglio di sicurezza presenta una strutturazione dicotomica intenzionalmente volta al riconoscimento, su basi paritetiche, della necessità di una piena cooperazione di tutte le parti. Il prologo è rappresentato dalla previsione del cessate il fuoco¹⁴ sia da parte degli Hezbollah che di Israele. La dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati (Risoluzione 2625-XXV, 1970, dell'Assemblea generale) rende equivalenti la violazione delle linee di demarcazione armistiziali ad una violazione del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali¹⁵.

In maniera bilanciata le autorità libanesi, avvalendosi del sostegno di *UNIFIL* (*United Nations Interim Force in Lebanon*), dovranno provvedere all'estensione del controllo dei poteri di governo sull'intero territorio del Paese, specularmene al ritiro delle forze israeliane, in conformità a quanto già previsto dalle Risoluzioni 1559 del 2004 e 1680

¹⁴ M. MORRIS, *From War to Peace: a study of cease-fire agreements and evolving role of the UN*, in «Virginia Journal of International Law», 1996, p. 801 e ss.. L'entrata in vigore dello statuto dell'ONU ha determinato la sempre più frequente adozione del cessate il fuoco contenuto in una risoluzione, al fine di disporre la sospensione delle ostilità, in sostituzione della più lunga e articolata formazione e stipula di un accordo di armistizio tra le parti, queste ultime, in questo caso, di non agevole identificazione formale. Tale misura provvisoria consente una più agevole negoziazione e composizione delle cause che hanno originato le controversie alla base del conflitto.

¹⁵ L. ZECCHINI, *L'Armée libanaise n'entend pas désarmer le Hezbollah*, in «Le Monde», 15 settembre 2006, p. 4. L'attuale situazione contingente non consente l'immediato disarmo delle milizie, ma il non breve processo di stabilizzazione istituzionale renderà visibile l'opportunità dello smantellamento di strutture ormai divenute prive di reali funzioni difensive e delle dimensioni di scala sufficienti per poter fronteggiare le forze armate regolari di altri Paesi dell'area. La linfa vitale di tali milizie è rappresentata dalle macroscopiche capacità sul campo del terrorismo, metodologie ed organizzazioni materia di intervento di una rinnovata magistratura libanese in futuro dotata di adeguati poteri giudiziari e di polizia sull'intero territorio statale.

del 2006, nonché dagli accordi di Taif. La conseguenza diretta è la ricostruzione del monopolio dei poteri pubblici in capo alle autorità statali ed il ripristino dell'effettività dell'esercizio sostanziale e non meramente formale delle prerogative sovrane. In particolare, il reclutamento obbligatorio o volontario è nuovamente ascritto alle competenze esclusive statali. Il servizio militare è prestato, in tal modo, nelle forze armate regolari, subordinate al perseguimento degli interessi statuali, determinando di diritto e di fatto lo scioglimento di ogni diversa milizia armata. La decisione assunta dall'esecutivo libanese il 27 luglio 2006 di effettuare il disarmo di tutti i gruppi armati è funzionale a restaurare l'unicità dell'organizzazione delle forze armate nazionali.

Il pieno ristabilimento della sovranità statale non può che trovare fondamento sull'integrità territoriale e sulla conseguente, sul piano logico e giuridico, indipendenza politica del Libano all'interno dei confini riconosciuti dalla comunità internazionale e sanciti dall'armistizio del 1949.

Un articolato catalogo di misure è disposto al fine di assicurare la reale fattibilità del piano di ristabilimento della pace e della sicurezza nell'area. Il binomio sul quale si gettano le premesse del futuro sviluppo dell'assetto democratico e civile dell'intero Paese è rappresentato dall'unitarietà del controllo territoriale e del potere militare statale.

Il rispetto dei confini e della cosiddetta linea blu è un dato preliminare all'istituzione di un'area priva di personale armato e di installazioni militari che non siano quelle dell'esercito nazionale e delle forze *UNIFIL*, contestuale al ritiro di tutte le forze regolari o irregolari straniere presenti sul territorio e non autorizzate. Analogamente l'istituzione di un embargo internazionale concernente i materiali di armamento, salva specifica autorizzazione governativa, è minuziosamente articolata nelle misure volte ad impedire, agli Stati ed ai singoli cittadini, la cessione o la fornitura, a persone fisiche, giuridiche o ad organizzazioni libanesi, di armamenti e materiali di ogni tipo o di qualsivoglia forma di addestramento o di sostegno per la loro produzione, manutenzione o uso.

L'autorità statale è espressamente individuata nel testo della Risoluzione quale principale motore del processo decisionale di impiego delle risorse umanitarie e finanziarie provenienti dalla comunità internazionale. Il sistema logistico di distribuzione degli aiuti e di assistenza nella ricostruzione, necessariamente complesso e costituito dall'azione di molteplici attori, incluse le organizzazioni non governative, trova la sua fonte di legittimazione nella espressa adesione del governo del Libano¹⁶.

¹⁶ P. BOLOPION, *Solidarité internationale pour reconstruire le Liban. Conférence de Stockholm*, in «Le Monde», 2 settembre 2006, p. 4.

L'IMPEGNO DELL'ONU PER LA TUTELA DELLA POPOLAZIONE CIVILE

1. - *Ordigni inesplosi, cluster bombs e le premesse di sviluppo dell'area*

Costituisce espressa previsione nel corpo della 1701 l'obbligo di notifica alle Nazioni Unite delle mappe delle mine posizionate sul territorio libanese che siano ancora in possesso di Israele¹⁷. Da questa ultima locuzione è possibile dedurre il carattere ancora operativo, all'indomani della conclusione del conflitto, di tali apparati, la cui avvenuta dislocazione fornisce uno spettro di protezione attuale ed avanzato in territorio libanese. L'individuazione e conseguente disattivazione di questa tipologia di materiali bellici rappresenta una misura di smantellamento dei dispositivi militari di difesa in profondità, in questa ipotesi oltre le linee e i confini fissati.

La ripresa del normale andamento della quotidianità della vita economica e democratica del Paese ed il suo futuro sviluppo sono legati alla propedeutica opera di bonifica di vaste porzioni del territorio disseminate da ordigni inesplosi (*Esplosive Remnants of War, ERW*), mine (in particolare, antiveicolo, *Mines Other Than Anti Personnel Mines, MOTAPM*) e sub-munizioni (bombe a grappolo o *cluster bombs*) dischiuse da contenitori lanciati da aerei o dalle artiglierie tradizionali¹⁸.

Le bombe a grappolo disperse in Libano sono divenute oggetto di dibattito non solo giornalistico, su scala planetaria. I danni collaterali prodotti nei confronti della popolazione civile, ed in particolare, dei bambini, spesso attratti e incuriositi da tali ordigni in miniatura, appaiono inaccettabili. Il loro avvenuto utilizzo nei pressi di villaggi, scuole, ponti e strade le rende una incognita da rimuovere al più presto, pur se con l'impiego di risorse finanziarie ed umane elevate e distratte da altri obiettivi umanitari¹⁹.

¹⁷ Questa previsione è pienamente conforme a quanto disposto dall'art. 9, punto 2, del II° protocollo emendato della CCW, del quale Israele è Stato parte. Ulteriori obblighi giuridici di assistenza diretta, nella bonifica di quei territori del Libano minati ed ancora sotto il controllo israeliano, e di assistenza indiretta, tecnica e materiale, alle autorità libanesi nei territori non più controllati, discendono per Israele dall'art. 10 dello stesso II° protocollo. In merito al V° protocollo, Israele non avendolo ancora ratificato ma avendo adottato un contegno negoziale di carattere costruttivo e di non opposizione ai suoi contenuti in sede di conferenza è soggetto a vincoli d'ordine politico.

¹⁸ OCHA, *Revised cluster response plans*, in *Lebanon crisis 2006 Revision*, doc. OCHA/CAP/2006/51, agosto 2006, p. 29.

¹⁹ OCHA, in particolare, *Situation Report 34 – Lebanon Response – 28 August 2006*; *Situation Report 30*, 22 August 2006.

La convenzione che vieta o limita l'impiego delle armi considerate eccessivamente dannose o con effetti indiscriminati, cosiddetta convenzione su certe armi convenzionali considerate pericolose (*Certain Conventional Weapon, CCW*) è stata configurata nel seno delle Nazioni Unite ed adottata nel 1980, con tre protocolli. Il primo protocollo proibisce l'uso di qualsiasi arma il cui effetto principale sia il ferimento per mezzo di frammenti non individuabili nel corpo umano mediante raggi X. Il secondo protocollo vieta l'impiego di mine su terra antiuomo, di trappole esplosive (finti giocattoli o penne o altri artifici ingannevoli) e di altri congegni simili. Il terzo protocollo proibisce l'utilizzo di armi incendiarie, non in quanto tali, ma solo se dirette contro civili o obiettivi civili, oppure contro obiettivi militari, posti all'interno di agglomerati di civili. Nel 1996 è stato adottato il quarto protocollo che vieta l'uso di armi laser accecanti. Il quinto protocollo, relativo alla bonifica di residuati bellici esplosivi, è stato adottato nel 2003; secondo alcuni indirizzi interpretativi, da ritenersi minoritari²⁰, comprenderebbe anche la disciplina dell'uso e gli obblighi di procedere alla rimozione delle sub-munizioni disseminate sul campo di battaglia mediante le *cluster*. Un primo profilo sintomatico delle reali volontà in materia poste in essere dagli Stati è rappresentato dall'avvenuta ratifica di tale convenzione e di tutti o parte dei predetti protocolli²¹. Questo è in sintesi il quadro giuridico di settore evolutosi nel seno della conferenza sul disarmo, nella quale è in fase di magmatica valutazione l'opportunità di avviare i lavori concernenti un'ulteriore disciplina, giuridicamente vincolante o di semplice valore politico, in merito alle bombe a grappolo.

Le maggiori carenze attualmente ascritte a questa ultima tipologia di munizionamento (insieme alle *MOTAPM*) sono la mancanza di meccanismi che ne assicurino la disattivazione o autodistruzione successivamente al loro utilizzo operativo (*active life*) e la non certa rilevabilità e conseguente bonifica del contesto ambientale di impiego (*detectability*). Questi due binari di progresso tecnologico e di civiltà giuridica potrebbero rappresentare la soluzione tecnica e politica sui quali far transitare il lungo convoglio dei negoziati, attualmente in fase di disarmonica partenza, sul tema della futura disciplina di diritto internazionale²².

²⁰ *Response from Spain, Response to Document entitled International Law and ERW, CCW/GGE/XV/WG.1/WP.1*, 29 giugno 2006.

²¹ <http://www.unog.ch/disarmament/>.

²² W. H. BOOTHBY, *Cluster Bombs: Is There a Case for New Law?*, Harvard University, 2005; *European Action on small arms and light weapons and explosive remnants of war*, UNIDIR, 2005; *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making, Disarmament as Humanitarian Action*, Ginevra, UNIDIR, 2005.

2. - *Nella conferenza sul disarmo emergono importanti ipotesi di lavoro: dalla VI^a alla XV^a sessione. L'azione dell'Italia sul piano della codificazione del diritto umanitario*

Nel marzo del 2004 il coordinatore del gruppo di lavoro sui residui bellici esplosivi presenta un *paper* al gruppo degli esperti governativi degli Stati parte alla precitata convenzione²³. Nel documento è delineata una nuova particolare metodologia di lavoro, diretta ad attuare e dare maggiore concretezza al mandato del gruppo di esperti, nel 2005, consistente nel rafforzamento dei principi esistenti di diritto internazionale umanitario applicabili alle armi suscettibili di divenire residui bellici esplosivi. In tal modo si intende, altresì, superare la mancanza di consenso fra i delegati. Infatti un importante quesito è posto dalla necessità di determinare se la disciplina normativa attualmente vigente sia idonea a disporre una adeguata protezione per la popolazione civile, di fronte agli effetti nefasti degli *ERW*, incluse le sub-munizioni. Il cosiddetto ‘approccio a tre passi’ è articolato in tre fasi progressive e complementari fra di loro. La prima è costituita dall’identificare e stabilire quali dei principi vigenti di diritto umanitario possano essere ritenuti applicabili ai predetti residui. La seconda consiste nell’esaminare e stabilire lo stato di esecuzione di questi principi da parte degli Stati che hanno ratificato la convenzione e i protocolli, considerando i vincoli giuridici derivanti dall’adozione di tali accordi. Queste due prime fasi sono funzionali e propedeutiche alla terza, che si sostanzia nel valutare l’adeguatezza dei meccanismi di attuazione nazionale di tali principi e se in tale prospettiva siano richieste ulteriori misure.

Al fine di agevolare l’effettivo e non solo dichiarato avanzamento delle attività concernenti *the three-step approach*, in occasione della X^a sessione, le delegazioni dell’Australia, Canada, Nuova Zelanda, Norvegia, Svezia, Svizzera, Gran Bretagna e Stati Uniti, con il concorso del Comitato internazionale della Croce rossa, hanno predisposto un apposito questionario, presentato nell’ambito del predetto gruppo di esperti governativi²⁴. Il questionario è volto ad agevolare i

²³ *Working Group on ERW, Note by the Coordinator, CCW/GGE/VII/WG.1/WP.1*, 8 marzo 2004. Al fine di superare l’apparente isteresi dei lavori è potenziato il processo interdisciplinare di valutazione dei molteplici profili di interesse: «*to continue to consider, including through the participation of legal experts, the implementation of existing principles of Humanitarian Law, on an open-ended basis, and with particular emphasis on meetings of military and technical experts, possible preventive measures aimed at improving the design of certain specific type of munitions, including sub-munitions*». Questa griglia metodologica sarà confermata dall’UE quale *Proposal for a mandate on ERW*, per l’anno 2007, 6 settembre 2006.

²⁴ *Group of Governmental Experts, WG on ERW, CCW/GGE/X/WG.1/WP.2*, 8 marzo 2005.

lavori relativi alle prime due fasi, individuando i principali temi di discussione che gli Stati parte avrebbero affrontato durante le future sessioni di lavoro. I quesiti posti nella parte prima del documento sono preordinati a consentire di acquisire maggiori informazioni su quali principi del diritto umanitario siano considerati dagli Stati applicabili nell'uso di quelle tipologie di munizioni suscettibili di diventare *ERW*, in modo specifico le sub-munizioni. In particolare, questa parte invita gli Stati a fornire indicazioni in merito al recepimento interno di queste previsioni e sulla eventuale natura di diritto internazionale consuetudinario loro attribuita negli ordinamenti nazionali. La parte seconda è configurata in modo da esaminare le misure di attuazione adottate ed i meccanismi stabiliti al fine di assicurare il rispetto di tali principi da parte delle proprie forze armate.

L'intervento presentato dalla Rappresentanza italiana si apre ponendo in evidenza che il rispetto del principio di legalità rappresenta uno dei cardini principali sui quali ruota l'intero sistema delle missioni di pace condotte dai contingenti militari italiani²⁵. L'Italia, inoltre, è sempre stata parte attiva nei processi di sviluppo, di perfezionamento e di piena attuazione degli strumenti di diritto umanitario. L'attribuzione del carattere cogente ai complessi di disposizioni attualmente in divenire, quale imperiosa alternativa alle necessariamente meno incisive pratiche raccomandate, potrebbe costituire un ulteriore passo verso il rafforzamento del principio della certezza del diritto. L'ampliamento ed il consolidamento del sistema di tutele giuridiche vevoli durante e successivamente le situazioni di conflittualità armata interna o internazionale, infatti, costituisce un preciso obiettivo sul piano di una interpretazione evolutiva e non statica del sistema del diritto umanitario. Queste chiare premesse d'ordine metodologico e programmatico sembrano compendiare il contributo italiano già in questa prima fase meramente esplorativa e prenegoziale.

L'analisi delle risposte al questionario formalizzate dai singoli Stati nel seno della conferenza hanno costituito oggetto di trattazione in un ulteriore documento informale, un rapporto, che ha suscitato un costante ed intenso dibattito protrattosi costantemente fino alla XV^a sessione, redatto dal Prof. McCormack, dell'Università di Melbourne²⁶. Il profilo contenutistico di maggior rilievo è costituito dalla terza delle cinque raccomandazioni, che corredano in senso propositi-

²⁵ *Response from Italy, Response to Document CCW/GGE/X/WG.1/WP.2, entitled International Law and ERW*, CCW/GGE/XIII/WG.1/WP.1, 10 febbraio 2006.

²⁶ T. L. H. MCCORMACK, *Report on States Parties' Responses to the Questionnaire*, marzo 2006, disponibile sul sito: www.apcml.org.

vo lo studio accademico: essa concerne l'opportunità di configurare, in tale sede internazionale, delle linee guida in materia di *best practices* delle norme già vigenti, applicabili nell'ipotesi di impiego di munizionamento suscettibile di divenire *ERW*. L'argomento delle bombe a grappolo è *a latere*.

In tal modo è posta in discussione la stessa necessità di porre sul piano del diritto, bensì nell'ambito delle semplici previsioni di natura tecnica o operativa, in altri termini, di semplici *pratiche raccomandate*, la disciplina dell'uso delle predette bombe *cluster*. Orientamento che nelle premesse teoriche appare potenzialmente condizionare la stessa futura adozione di ulteriori strumenti giuridicamente vincolanti in seno alla conferenza. La reale questione d'ordine generale, dunque, sembra non attenere, in via riduttiva e circoscritta, alla mera opportunità di adottare un mandato negoziale per l'avvio dei lavori volti alla formazione di nuove regole di diritto internazionale per questo tipo di ordigni.

In tale quadro, appare significativa la posizione assunta dal Belgio, e dichiarata enfaticamente già durante la XV^a sessione della *CCW*²⁷. Uno specifico provvedimento legislativo di diritto interno, emanato il 9 giugno 2006 nell'ordinamento giuridico belga, sancisce il bando totale del munizionamento *cluster* dagli arsenali delle forze armate nazionali. La Germania si è resa latrice di un'importante iniziativa volta ad individuare una comune definizione di tale tipologia di munizionamento, oggetto di discussione da parte delle delegazioni²⁸. Un ulteriore sede di sviluppo e di straordinario impulso dei successivi orientamenti volti a concepire una nuova specifica disciplina in materia, distinta dalle previsioni del quinto protocollo, da configurare sul piano delle regole giuridicamente vincolanti o su quello delle semplici raccomandazioni, è costituita da un distinto ed informale *panel*, riunitosi *a latere* della conferenza, per analizzare le gravi conseguenze prodotte da tali ordigni in Libano, all'indomani della conclusione del conflitto. Lo *Statement by the Cluster Munition Coalition to the XV^a Session*, fissato in tale ambito non formale, il 28 agosto u.s., su una piattaforma di ampio consenso, rappresenta un potente innesco capace di orientare i lavori della conferenza verso il conseguimento di un importante obiettivo: la necessità di una specifica disciplina sull'uso delle bombe a grappolo. È proposto, infatti, nell'immediatezza della

²⁷ H. INTERNATIONAL, *Ban Mines Newsletter, The Belgian cluster munitions law*, 18 settembre 2006, p. 5.

²⁸ GERMAN DELEGATION MILITARY EXPERT, *Initiative on a Common Understanding of Cluster Munitions, Implementation of the German Government's 'VIII Point Position on Cluster Munitions'*, 31 agosto 2006.

prosecuzione dei lavori della stessa sessione, il 5 settembre, un documento implicante una decisa svolta evolutiva nelle attività da parte di Austria, Santa Sede, Irlanda, Messico, Nuova Zelanda e Svezia: *Proposal for a mandate to negotiate a legally-binding instrument that addresses the humanitarian concerns posed by cluster munitions*²⁹. La UE conferma l'impostazione metodologica già adottata l'anno precedente dal coordinatore, volta a individuare un più ampio mandato in materia di disciplina degli ERW³⁰.

3. - *La spinta evolutiva impressa dalla III^a conferenza di riesame*

La promozione del carattere di universalità della convenzione del 1980 e dei suoi cinque protocolli è uno dei principali *items* inseriti nell'agenda della III^a conferenza di riesame, svoltasi dal 7 al 17 novembre del 2006. L'allargamento degli Stati parte sottoscrittori è un importante obiettivo diretto a disciplinare non solo l'utilizzo di determinate armi e tecnologie ma anche indirettamente la loro produzione industriale, la loro presenza strategica in depositi posti in aree geopoliticamente sensibili ed, infine, il loro stesso transito o commercio.

Appare significativo evidenziare che la dichiarazione sull'entrata in vigore del quinto protocollo inizia richiamando espressamente il principio generale della protezione della popolazione civile dagli effetti dei conflitti³¹. L'apertura dei lavori è suggellata, in via straordinaria, dalla lettura solenne del discorso del segretario generale dell'ONU volto, in particolare, ad indirizzare l'andamento delle attività verso una maggiore attenzione per l'adozione di idonee misure volte a limitare gli effetti indiscriminati causati dall'utilizzo delle *cluster*³².

È all'insegna della necessità della rapida formazione ed adozione di uno strumento giuridicamente vincolante in materia di utilizzo di questo munizionamento, al fine di scongiurare il ripetersi dei gravi danni arrecati nei territori libanesi alle fasce più deboli della popolazione, che all'originario precitato gruppo di sei Stati, se ne aggiungono altri: Argentina, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Costa Rica, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Ungheria, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Perù, Portogallo, Serbia, Slo-

²⁹ CCW/CONF.III/WP.1, 25 ottobre 2006.

³⁰ *Proposal for a Mandate on ERW, presented by the EU*, CCW/CONF.III/WP.3, 25 ottobre 2006.

³¹ *Declaration on the occasion of entry into force of CCW Protocol on ERW, Protocol V*, CCW/CONF.III/7/Add.6, 13 novembre 2006.

³² *Message of UN Secretary General to Third Review Conference of CCW*, SG0611E, 7 novembre 2006.

vacchia, Slovenia e Svizzera³³. A tale schieramento trasversale, la UE affianca un più vasto spettro d'azione, che sottintende, a nostro avviso, l'opportunità politica di adottare una disciplina in materia quanto più ampiamente condivisa nel seno della conferenza da parte del maggiore numero di Stati, evitando la formazione di ristretti assetti multilaterali non sostenuti da un consenso diffuso³⁴. Il contributo italiano, a nostro avviso, appare essere rivolto a sostenere gli sforzi dell'Unione Europea, intersecata dalle molteplici 'anime' degli Stati membri, tesi a garantire l'estensione del mandato del gruppo di lavoro sui ERW anche all'anno 2007. In questo ambito, tuttavia, l'orientamento nazionale assicura una posizione avanzata nell'opera di promozione di una compiuta disciplina di settore. Una specifica iniziativa parlamentare, inoltre, è stata intrapresa al fine di promuovere a Ginevra l'impegno della comunità internazionale volto a studiare attentamente e a disciplinare l'impiego di tale tipo di munizionamento, al fine di annullarne gli eventuali effetti collaterali sulla popolazione civile³⁵.

In occasione della conclusione dei lavori della conferenza, la Delegazione norvegese, in considerazione della mancanza di una realistica prospettiva di rapido raggiungimento sul tema di un'adeguata soglia di consenso, annuncia l'intenzione della prossima apertura di una distinta conferenza internazionale ad Oslo³⁶. L'iniziativa è volta a consentire la partenza immediata di nuovi lavori diretti alla definizione del bando delle bombe a grappolo, sul piano del diritto internazionale. Il governo norvegese ha invitato nel febbraio 2007 oltre agli Stati, le competenti agenzie delle Nazioni Unite, il CICR e le organizzazioni non governative interessate. Appare non retorico notare come, in precedenza, il processo di formazione della convenzione di Ottawa, relativa al bando delle mine antiuomo, si sia realizzato analogamente al di

³³ *Declaration on cluster munitions, Sweden, IIP^d RC of CCW e Statement by Austria*, atti del 17 novembre 2006.

³⁴ *Statement by Permanent Representative of Finland to the Conference on Disarmament on behalf of the EU, IIP^d RC*, p. 2, punto 4, 7 novembre 2006.

³⁵ *Statement by Permanent Representative of Italian Delegation to the IIP^d RC of CCW*, p. 2, 8 novembre 2006. Atto Camera, Legislatura 15, ODG in Assemblea su p.d.l.:9/01608/002, presentata da R. PINOTTI, il 26 settembre 2006, accolto con parere del Governo, atto L 1994 0715.

³⁶ A fronte della dichiarata necessità di una specifica regolamentazione giuridica dell'uso delle *cluster* intensamente espressa dal Libano, si sono contrapposti gli indirizzi sostenuti dai Paesi minimalisti. *Statement by Permanent Representative of Lebanon*, 8 novembre 2006; *Statement by United States Delegation*; *Statement by Chinese Delegation*; *Statement by Indian Delegation*; *Statement by the Russian Delegation*, presentati il 7 novembre.

fuori della conferenza sul disarmo, contrapponendosi in parte ad essa sia in relazione alle soluzioni d'ordine sistematico individuate che agli assetti multilaterali fissati³⁷.

Un argomento *a latere* è costituito dalla prosecuzione dei lavori, nel seno della CCW, sul tema delle mine antiveicolo, incentrati sull'elaborazione di un documento, *Set of Recommendations*³⁸, costruito essenzialmente sui due requisiti della *active life and detectability*. La natura giuridica o meramente tecnica e la latitudine applicativa di questa nuova futura regolamentazione costituiscono, anche in questo segmento, temi di fondamentale confronto, divenendo fattori di rallentamento nelle dinamiche di formazione ed allargamento del consenso. L'Unione Europea sostiene attivamente il processo di negoziazione di questo atto e dei requisiti tecnici richiesti alle nuove generazioni di tali dispositivi esplosivi necessariamente destinati ad essere più *intelligenti*, anche se solo dopo i conflitti.

4. - *Uno straordinario laboratorio politico e giuridico: le speculari prospettive applicative offerte da UNIFIL. L'Italia nel contingente multinazionale*

I contenuti della Risoluzione 1701 fotografano con precisione i contorni del mandato della missione UNIFIL. Il processo di valutazione e negoziazione della fisionomia compositiva e comportamentale della missione si è sviluppato compiutamente entro il Consiglio di sicurezza. Non è emersa la necessità o l'opportunità politica di concepire parte dei meccanismi procedurali nella fase discendente di attuazione, nell'ambito di accordi in forma semplificata, *Memorandum of Understanding*, che qualificassero l'acquisizione reale e non semplicemente dichiarata del consenso e la formazione del mandato tra gli Stati partecipanti, come fatto in occasione di precedenti missioni multinazionali. Accordi internazionali, in precedenza, di irrilevanza, spesso emendati o divenuti oggetto di completa revisione e sostituzione nell'arco del breve periodo, prospettiva sintomatica di una latente anomalia, sul piano internazionale, nel processo di formazione delle loro clausole e dei compiti fissati. L'elaborazione della disciplina giuridica di dettaglio ha trovato sede d'elezione, questa volta, all'interno del *Department of Peacekeeping Operations*. Le regole d'ingaggio, a titolo esemplificativo, in questa ipotesi, sono state configurate nelle

³⁷ *Statement by Norway to the IIIrd RC of CCW*, 17 novembre 2006; MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF NORWAY, *Norway takes the initiative for a ban on cluster munitions*, Press release, n. 149/06, del 17 novembre 2006.

³⁸ CCW/GGE/XII/WG.2/1/Rev 2.

Nazioni Unite e sottoposte successivamente al vaglio sovrano dei singoli Stati partecipanti.

Il Libano rappresenta un vero e proprio laboratorio alchemico, ove le diverse componenti etniche e religiose sono miscelate politicamente in un assetto istituzionale che sembrava aver trovato un equilibrio bilanciato nella crescente affermazione del diritto. Le gravi lesioni alle prerogative sovrane dell'organizzazione statale e della stessa amministrazione pubblica hanno contribuito a consentire di fatto situazioni che hanno poi originato l'intervento israeliano. La restaurazione della piena sovranità dello Stato libanese è l'indispensabile premessa per l'effettiva costruzione della pace e della sicurezza nell'area. Questa formula è posta a fondamento dell'intero impianto della predetta Risoluzione, ed, in particolare, dei paragrafi 11 e 12 attinenti, in modo articolato, alle concrete funzioni eminentemente di concorso ed ausilio alle autorità libanesi, assegnate al contingente multinazionale.

Gli effetti indiscriminati determinati dall'impiego delle *cluster* durante le operazioni e, nell'ambito di un'ulteriore e distinta fattispecie rientrante pienamente nelle previsioni del precitato quinto protocollo, i danni attualmente causati da altre tipologie di ordigni rimaste inesplose, hanno posto all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale la rilevanza e l'estrema attualità dell'entrata in vigore di tale protocollo. Le finalità perseguite da questo strumento sono ascrivibili, infatti, a ridurre e minimizzare i rischi e gli effetti dei residui bellici esplosivi in situazioni di post-conflitto, come enuncia letteralmente il primo comma dell'art. 1. Un'ulteriore e pertinente norma da ritenersi applicabile nel contesto libanese è il primo comma dell'art. 3. Tale disposizione prevede l'obbligo giuridico per i Paesi membri coinvolti nelle attività belliche, al loro termine, di provvedere alla rimozione e bonifica dei residuati inesplosi, nei territori rimasti sotto il loro controllo. Qualora tali territori non fossero più nella sfera di controllo dello Stato che ha impiegato le munizioni, esso dovrà fornire assistenza tecnica, finanziaria, materiale e risorse umane, bilateralmente o tramite una parte terza, compreso un sistema facente capo alle NU, al fine di sgomberare tali residuati. Queste previsioni appaiono essere applicabili alla situazione creatasi per Israele nel sud del Libano dopo il dispiegamento delle forze dell'*UNIFIL*. Le sub-munizioni rilevano in questo segmento unicamente nella loro veste di residuati inesplosi, non rinvenendosi, se non secondo interpretazioni estensive da ritenersi minoritarie, alcuna norma di diritto positivo che disponga un divieto o obblighi giuridici per tali tipi di ordigni.

In merito alle mappe dei campi minati realizzati da Israele nel territorio libanese, oggetto di espressa previsione nella Risoluzione 1701, rinviando a quanto esposto in precedenza. Lo Stato libanese non ha ancora ratificato né la *CCW* né il quinto protocollo. Israele è par-

te, invece, della convenzione ma non ha ancora ratificato il terzo e il quinto protocollo, pur avendo tenuto un contegno negoziale favorevole durante i lavori nel seno della conferenza. Appaiono sussistere per Israele un insieme di vincoli di ordine giuridico per quanto attiene al secondo protocollo in materia di mine, e di natura eminentemente politica in tema di residuati.

In questo scenario geopolitico è inserita *UNIFIL*, nella quale opera attivamente il contingente italiano, che ha assunto la direzione del comando multinazionale all'inizio del 2007, anche mediante la specifica cellula già installatasi a New York. Si realizza, in tal modo, uno straordinario laboratorio non *in vitro* ma *in vivo*, ove le sinergie e le relazioni internazionali non si misurano sul campo negoziale e diplomatico di una comunque asettica conferenza ma nel vivo della quotidianità della vita istituzionale di quei Paesi e delle molteplici tessere che compongono il mosaico libanese. Su tale terreno operativo si valuteranno le decisioni effettive da traslare successivamente sul piano diplomatico a Ginevra.

In questo specifico segmento del diritto internazionale umanitario probabilmente potrebbe invertirsi l'ordinaria prospettiva del processo di formazione delle norme, e iniziare prima dall'applicazione delle disposizioni per poi tradurle in norme giuridicamente vincolanti, perché facenti parte di un protocollo solo dopo ratificato formalmente. L'Italia potrebbe svolgere, in questo contesto, un ruolo assolutamente non secondario, oltre che sul piano diplomatico anche su quello militare-istituzionale e, in una accezione davvero singolare, su quello applicativo.

LA CENTRALITÀ DELLE NAZIONI UNITE RIPARTE DALL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea diviene elemento fortemente catalizzatore e di mediazione degli interessi di alcuni Stati, appartenenti alla tormentata area mediorientale, in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In tale contesto la UE ha ritrovato giusta coesione sul piano della politica estera. La cosiddetta minaccia asimmetrica non costituisce un moderno baluardo, inespugnabile dalla razionalità della politica internazionale e dell'azione diplomatica.

Si realizza una sorta di processo di consolidamento del diritto internazionale di natura circolare. L'azione di stabilizzazione, promossa dall'Unione Europea, nel seno della conferenza sul disarmo, si amplifica fino a propagarsi a quanto realizzato in Libano da una rinnovata coerenza ed attività del Consiglio di sicurezza, sostenuta dalla stessa UE, e ritorna in termini di successo applicativo alla stessa conferenza mediante lo sviluppo della negoziazione e ratifica degli strumenti di diritto umanitario da parte degli Stati interessati dall'instabilità regionale e ancora inadempienti. Il cerchio si è, dunque, chiuso.