

RÉSUMÉ

La question de savoir si le Droit International Humanitaire (DIH) peut s'appliquer aux forces de la paix des Nations Unies (ONU) alimente les débats depuis plusieurs décennies déjà. Longtemps l'ONU a défendu la position selon laquelle les forces de maintien de la paix ne devaient pas respecter le DIH à strictement parler mais en appliquer les «principes et l'esprit», tout en omettant de préciser ce qu'il fallait exactement entendre par là.

Le 6 août 1999 cette situation évolue lorsque Kofi Annan publie le «Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations forces of international humanitarian law».

Cet article analyse certains aspects du document susmentionné.

Une Circulaire («Bulletin») est un document administratif préparé par le Secrétaire général qui développe des règles de gestion de l'ONU. En règle générale, pareil document est adressé au personnel de cadre de l'ONU. Dans le cas présent il était adressé aux membres des forces de la paix des Nations Unies, qui ne font pas partie des cadres de l'ONU. La distinction entre les membres du cadre et les membres des forces de la paix de l'ONU découle d'une série de règles. Tout d'abord, il existe différentes règles qui régissent les privilèges et immunités. Par ailleurs, les infractions à des règles administratives sont ordinairement sanctionnées par le droit administratif en vigueur au sein de l'ONU. Or dans le cas de cette Circulaire spécifique, seules les juridictions nationales des membres d'une force de la paix de l'ONU sont compétentes pour sanctionner des infractions.

Que la Circulaire énonce les «principes et règles» du DIH, contrairement aux «principes et à l'esprit» représente un énorme pas en avant. Ces principes et règles ne sont applicables qu'aux seules troupes de l'ONU qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Les forces de maintien de la paix qui n'agissent pas sous commandement et contrôle de l'ONU, comme la SFOR et la KFOR, sont exclues du champ d'application de la circulaire. Par ailleurs, ce champ d'application est limité aux «UN forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement». Il est à noter que l'utilisation du mot activement soulève des questions, parce qu'il ne figure ni dans les Conventions de Genève ni dans le Protocole additionnel I (Protocole I).

L'article 1 (2) lui aussi soulève quelques questions. Cet article établit que la Circulaire ne porte pas atteinte au statut protégé des membres des forces de maintien de la paix en vertu de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Le champ d'application de cette dernière convention est ambigu et sous-entend que les forces de maintien de la paix de Nations Unies qui ne sont pas constituées dans le cadre du chapitre VII de la Charte de l'ONU sont par définition protégées par la convention. Les rédacteurs de cette convention souhaitaient que l'application du traité exclue l'application du DIH. Si on interprète la convention selon la lettre, la convention et la Circulaire peuvent être simultanément applicables. Il s'agit là d'une situation absurde et le plus logique est d'expliquer la convention en conformité avec la Circulaire.

La controverse engagée sur la question de savoir si une force des Nations Unies peut être considérée comme une force d'occupation au sens du DIH n'est pas abordée par la Circulaire. On pourrait en conclure par un raisonnement *a contrario* qu'une force de maintien de la paix ne peut être une force d'occupation. Cette suggestion serait regrettable si elle signifie que les compétences d'une force de maintien de la paix des Nations Unies dans une situation d'occupation ne pourraient s'inspirer que de résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU ou de l'autorisation du pays hôte. Les résolutions sont de nature trop générale pour fournir des indications concrètes et l'autorisation n'est pas toujours accordée.

Le contenu des règles édictées dans la Circulaire est pour une grande part identique aux dispositions des Conventions de Genève et du Protocole I, ou en est déduit.

de l'ONU ne constituent pas des objectifs militaires à proprement parler, sans référence aux critères de l'article 52 (2) du Protocole I à ce propos. Un deuxième exemple est l'interdiction d'utiliser des mines terrestres antipersonnel, une interdiction manifestement inspirée de la Convention d'Ottawa de 1997. Enfin, la troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre est déclarée applicable *mutatis mutandis*. Si d'une part, cela permet une certaine flexibilité, alors que l'ONU ne dispose pas des mêmes moyens que les états, comme un système de droit pénal, d'autre part, cela engendre un manque de clarté en ce qui concerne le droit applicable. L'expérience nous apprend que les forces de l'ONU ont besoin de règles précises, justement sur ce point.

La compétence de sanctionner des membres de forces de l'ONU coupables d'infractions au DIH incombait jusqu'à présent aux autorités nationales du militaire envoyé en mission. Sur ce plan les autorités nationales se basaient sur les règles du droit national. La Circulaire respecte le pouvoir juridique exclusif des juridictions nationales. Mais comme ce système ne fonctionne pas de manière satisfaisante, il est regrettable que l'opportunité n'ait pas été mise à profit pour introduire d'autres méthodes de surveillance du respect de la Circulaire. Et tel est par la même occasion le désavantage majeur de la Circulaire. Elle ne remplace pas le droit national. L'application de la Circulaire par des autorités nationales conduira dans certains cas à un conflit avec le droit national. Par contre, si les autorités nationales appliquent le droit national, la Circulaire se borne à revêtir une valeur politique mais non juridique.

On peut donc conclure que la Circulaire présente trop de lacunes sur le plan juridique pour être efficace dans la prévention et la répression des violations du DIH par des forces de maintien de la Paix des Nations Unies. Cependant elle constitue un signal politique important indiquant que le DIH acquiert une importance grandissante au sein des Nations Unies.

SAMENVATTING

Over de vraag of Internationaal Humanitair Recht (IHR) van toepassing kan zijn op vredesmacht van de Verenigde Naties (VN) wordt al decennia lang gedebatteerd. De positie van de VN is lang geweest dat vredesmacht niet het IHR als zodanig maar de « principes en geest » ervan moesten eerbiedigen. Het bleef onduidelijk wat daaronder precies verstaan moest worden.

Op 6 augustus 1999 kwam er verandering in deze situatie. Op die datum vaardigde Kofi Annan het « Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations forces of international humanitarian law » uit. Dit artikel gaat in op enkele aspecten van bovengenoemd document.

Een Bulletin is een administratief document van de Secretaris-Generaal dat VN stafregels nader uitwerkt. Normaliter is een dergelijk document geadresseerd aan stafleden van de VN. In dit geval zijn leden van VN vredesmacht de geadresseerden. Deze laatste zijn geen VN stafleden. Het onderscheid tussen stafleden en leden van VN vredesmacht is af te leiden uit een aantal regels. Ten eerste gelden verschillende regels voor privileges en immuniteiten. Daarnaast worden overtredingen van administratieve regels normaliter administratiefrechtelijk bestraft binnen de VN organisatie. In het geval van dit specifieke Bulletin hebben echter alleen de nationale gerechten van de leden van een VN vredesmacht de bevoegdheid om overtredingen te bestraffen.

Het is een grote stap voorwaarts dat het Bulletin « principes en regels » van IHR, in tegenstelling tot « principes en geest » van het IHR, uiteenzet. Deze principes en regels gelden slechts voor VN-troepen die operaties uitvoeren onder commando en control van de VN. Vredesmacht die niet onder commando en control van de VN staan, zoals SFOR en KFOR, vallen buiten de werkingssfeer. De werkingssfeer van het Bulletin is verder beperkt tot « UN forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement ». Met name het gebruik van het woord *actively* roept vragen op, omdat het niet voorkomt in de Conventies van Genève of Aanvullend Protocol I (Protocol I).

Ook artikel 1 (2) van het Bulletin roept vragen op. Dit artikel bepaalt dat het Bulletin niet afdoet aan de bescherming van vredesmacht onder het Verdrag nopens de Veiligheid van VN en Geassocieerd Personeel. De werkingssfeer van dit laatste verdrag is ambigu, en suggereert dat VN vredesmacht die niet onder hoofdstuk VII van het VN Handvest zijn opgericht per definitie beschermd worden door het verdrag. De intentie van de opstellers van het verdrag was dat toepassing van het verdrag toepassing van het IHR zou uitsluiten. Volgens de letter van het verdrag kunnen het verdrag en het Bulletin echter tegelijkertijd van toepassing zijn. Dit is een absurde situatie, en het is dan ook het meest logisch om het verdrag uit te leggen in conformiteit met het Bulletin. De controversiële vraag of een VN vredesmacht als een bezettingmacht in de zin van het IHR kan worden gezien wordt niet aangeroerd door het Bulletin. Hieruit zou via een redenering *a contrario* kunnen worden afgeleid dat een vredesmacht geen bezettingmacht kan zijn. Deze suggestie zou te betreuren zijn als het inhoudt dat de bevoegdheden van een VN vredesmacht in een bezettingachtige situatie alleen afgeleid kunnen worden uit Veiligheidsraadsresoluties of uit toestemming van het gastland. Resoluties zijn te algemeen van aard om concrete aanwijzingen te geven, en toestemming is niet altijd aanwezig.

De inhoudelijke regels van het Bulletin zijn voor een groot deel identiek aan, of afgeleid van, regels in de Conventies van Genève en Protocol I. In een aantal gevallen wijkt het Bulletin daar echter duidelijk van af. Eén voorbeeld is de bepaling dat militaire installaties en uitrusting van vredesmacht als zodanig niet een militair doel zijn, zonder dat verwezen wordt naar de criteria van artikel 52 (2) van Protocol I dienaangaande. Een ander voorbeeld is het verbod op het gebruik van anti-personeel landmijnen, een verbod dat duidelijk is geïmplementeerd door het Verdrag van Ottawa uit 1997. Ten slotte

niet dezelfde middelen, zoals een strafrechtstelsel, heeft als staten. Aan de andere kant zet het de deur open voor onduidelijkheid over het toepasselijke recht. De ervaring leert dat vredesmacht juist op dit vlak behoefte hebben aan duidelijke regels. De bevoegdheid tot het straffen van leden van vredesmacht voor schendingen van het IHR was tot nu toe voorbehouden aan de nationale autoriteiten van de uitgezonden militair. De nationale autoriteiten baseerden zich daarbij op hun nationale rechtsregels. Het Bulletin houdt de exclusieve rechtsmacht van de nationale gerechten in ere. Dit stelsel werkt niet bevredigend, en het is daarom te betreuren dat deze kans niet is aangegrepen om andere methoden van toezicht op de naleving van het Bulletin in te voeren. Hiermee komt ook het grootste nadeel van het Bulletin naar voren. Het Bulletin vervangt niet het nationale recht. Als nationale autoriteiten het Bulletin toepassen zal dat in bepaalde gevallen tot een conflict leiden met nationaal recht. Als ze daarentegen nationaal recht toepassen, is het Bulletin slechts van politieke maar niet van juridische waarde.

Geconcludeerd kan worden dat het Bulletin teveel juridische tekortkomingen bevat om effectief te zijn in het voorkomen en bestraffen van schendingen van het IHR door VN vredesmacht. Het is echter wel een belangrijk politiek signaal dat het IHR meer dan voorheen de aandacht heeft van de VN.

ZUSAMENFASSUNG

Die Frage, ob humanitäres Völkerrecht auf UN-Friedenstruppen angewendet werden kann, ist seit Jahrzehnten Gegenstand von Diskussionen. Die diesbezügliche Haltung der UNO ist seit langem die, dass Friedenstruppen das humanitäre Völkerrecht an sich nicht zu befolgen hätten, aber dass sie sich an dessen „Grundsätzen und Geist“ orientieren sollten. Was genau darunter zu verstehen war, blieb im unklaren.

Am 6. August 1999 änderte sich diese Situation. An diesem Tag gab Kofi Annan das „Offizielle Bulletin des General-Sekretärs über die Einhaltung Humanitären Völkerrechts durch UN-Streitkräfte“ heraus. Der vorliegende Artikel erörtert verschiedene Aspekte dieses Bulletins.

Ein Offizielles Bulletin ist ein vom General-Sekretär herausgegebenes Verwaltungsdokument, das sich mit ausführlichen Bestimmungen über UN-Personal befasst. Ein derartiges Dokument ist im allgemeinen für UN-Personalangehörige bestimmt. In diesem besonderen Fall ist das Dokument direkt für die Angehörigen der UN-Friedenstruppen bestimmt, die im Grunde keine UN-Personalangehörige sind. Für UN-Mitarbeiter und Angehörige der UN-Friedenstruppen gelten nicht in allen Fällen dieselben Bestimmungen. In erster Linie gibt es unterschiedliche Bestimmungen über deren Vorrechte und Befreiungen. Darüber hinaus ahndet das UN-eigene Verwaltungsrecht Verstöße gegen Verwaltungsbestimmungen. Gemäß dem Wortlaut diesen speziellen Offiziellen Bulletins haben allerdings nur die nationalen Gerichte der Angehörigen der UN-Friedenstruppen das Recht, vorgefallene Verstöße zu ahnden.

Die Tatsache, dass das Offizielle Bulletin von „Grundsätzen und Bestimmungen“ und nicht von „Grundsätzen und Geist“ des humanitären Völkerrechts spricht, ist und bleibt ein großer Fortschritt. Diese Grundsätze und Bestimmungen aber gelten nur für UN-Truppen, die Einsätze unter der Führung der Vereinten Nationen durchführen. Friedenssichernde Truppen, wie SFOR und KFOR, die nicht der Führung der Vereinten Nationen unterstehen, fallen nicht unter den Geltungsbereich des Offiziellen Bulletins, der sich überdies auf „UN-Streitkräfte“ beschränkt, „die in bewaffneten Konflikten gemäß dem Umfang des Einsatzes und für dessen Dauer aktiv als Kombattanten eingesetzt sind“. Besonders der Begriff „aktiv“ erscheint auslegungsbedürftig, da er weder in den Genfer Abkommen noch im Zusatzprotokoll I vorkommt.

Artikel 1 (2) des Offiziellen Bulletins wirft ebenfalls einige Fragen auf. Dieser Artikel besagt, dass das Offizielle Bulletin nicht den geschützten Status von Teilnehmern an Friedenseinsätzen gemäß dem Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal vom 15. Dezember 1994 (BGBl 1997 II 230) berührt. Der Geltungsbereich dieses Übereinkommens ist nicht eindeutig definiert und läßt die Vermutung zu, daß die UN-Friedenstruppen, die nicht im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta eingesetzt worden sind, *per definitionem* dem Schutz der Charta unterstellt sind. Da das Übereinkommen und das Bulletin zugleich anwendbar sein können, erscheint es logisch, zu erklären, dass beide inhaltlich konform gehen.

Die kontroverse Frage, ob eine UN-Friedenstruppe – im Sinne des humanitären Völkerrechts – als Besatzungsmacht anzusehen ist, wird von dem Bulletin nicht berührt. Wir können im Gegenteil daraus schließen, dass eine Friedenstruppe keine Besatzungsmacht sein kann. Diese Annahme wäre aber in höchsten Maße unglücklich, wenn sie bedeutete, dass sich die Vollmachten, die eine UN-Friedenstruppe in einer

niet dezelfde middelen, zoals een strafrechtstelsel, heeft als staten. Aan de andere kant zet het de deur open voor onduidelijkheid over het toepasselijke recht. De ervaring leert dat vredes machten juist op dit vlak behoefte hebben aan duidelijke regels. De bevoegdheid tot het straffen van leden van vredes machten voor schendingen van het IHR was totnogtoe voorbehouden aan de nationale autoriteiten van de uitgezonden militair. De nationale autoriteiten baseerden zich daarbij op hun nationale rechtsregels. Het Bulletin houdt de exclusieve rechtsmacht van de nationale gerechten in ere. Dit systeem werkt niet bevredigend, en het is daarom te betreuren dat deze kans niet is aangegrepen om andere methoden van toezicht op de naleving van het Bulletin in te voeren. Hiermee komt ook het grootste nadeel van het Bulletin naar voren. Het Bulletin vervangt niet het nationale recht. Als nationale autoriteiten het Bulletin toepassen zal dat in bepaalde gevallen tot een conflict leiden met nationaal recht. Als ze daarentegen nationaal recht toepassen, is het Bulletin slechts van politieke maar niet van juridische waarde.

Geconcludeerd kan worden dat het Bulletin teveel juridische tekortkomingen bevat om effectief te zijn in het voorkomen en bestraffen van schendingen van het IHR door VN vredes machten. Het is echter wel een belangrijk politiek signaal dat het IHR meer dan voorheen de aandacht heeft van de VN.

Resolutionen sind aber nun zu allgemein gehalten, als dass sie klare Anweisungen enthielten, und eine Einwilligung kann nicht immer eingeholt werden.

Die meisten in dem Offiziellen Bulletin enthaltenen Bestimmungen stimmen mit denen der Genfer Abkommen und dem Zusatzprotokoll I überein oder wurden aus ihnen abgeleitet. In einigen Fällen unterscheidet sich allerdings das Offizielle Bulletin eindeutig von beiden. Ein Beispiel hierfür ist die Bestimmung, dass militärische Einrichtungen und Ausrüstungen von Friedenstruppen an sich nicht als militärische Ziele gelten, wobei kein Bezug genommen wird zu den in Artikel 52 (2) des Protokolls I diesbezüglich genannten Kriterien. Ein weiteres Beispiel ist die Ächtung des Einsatzes von Anti-Personenminen, eine Ächtung, die sich eindeutig am 1997 abgeschlossenen Abkommen von Ottawa orientierte. Das III. Genfer Abkommen über den Schutz von Kriegsgefangenen gilt schließlich als *mutatis mutandis* anwendbar. Auf der einen Seite wird dadurch eine flexible Anwendungsweise in Fällen möglich, in denen die Vereinten Nationen nicht auf dieselben Mittel zurückgreifen können wie Staaten (zum Beispiel Strafrechtssysteme). Auf der anderen Seite besteht aber auch Anlaß zu Verwirrung in Bezug auf anwendbares Recht. Die Erfahrung lehrt, dass die Friedenstruppen gerade in diesem Bereich eindeutiger Bestimmungen bedürfen.

Bislang war es nur den nationalen Behörden der eingesetzten Soldaten gestattet, Angehörige der Friedenstruppen, die das humanitäre Völkerrecht verletzten, zu bestrafen. Sie gründeten ihre Rechtsprechung somit auf nationale Gesetzesbestimmungen. Das Offizielle Bulletin behält die außerordentliche richterliche Gewalt der nationalen Gerichte bei. Dieses System erweist sich aber in keiner Weise als zufriedenstellend und es ist bedauerlich, dass die günstige Gelegenheit nicht ergriffen wurde, um andere Kontrollmechanismen hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen des Offiziellen Bulletins vorzusehen. Der größte Nachteil des Bulletins kommt hier klar zum Ausdruck: Das Bulletin ersetzt nicht nationales Recht. Wenn nationale Behörden dieses Bulletin anwenden, kann das in bestimmten Fällen zu Kollisionen mit nationalem Recht führen. Wird andererseits nationales Recht angewendet, hat das Bulletin keine Rechtskraft, sondern nur politische Bedeutung.

Wir können zu der Schlussfolgerung gelangen, dass das Bulletin zu viele rechtliche Unzulänglichkeiten aufweist, als dass es geeignet wäre, Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch UN-Friedenstruppen vorzubeugen und zu ahnden. Dennoch ist es ein bedeutendes politisches Zeichen dafür, dass die Vereinten Nationen dem humanitären Völkerrecht mehr Aufmerksamkeit schenken, als das in der Vergangenheit der Fall war.

RESUMEN

Desde unos decenios se debate sobre la cuestión de saber si se puede aplicar el Derecho Internacional Humanitario (DIH) a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Mucho tiempo la ONU ha mantenido su posición que las fuerzas de mantenimiento de la paz no tenían que respetar el DIH como tal sino que aplicar sus «principios y su espíritu», omitiendo precisar lo que había que comprender por estos términos.

El 6 de agosto de 1999 cambió la situación cuando Kofi Annan publicó su «Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations forces of international humanitarian law». Este artículo analiza ciertos aspectos de susodicho documento.

Un Boletín es un documento administrativo publicado por el Secretario General que elabora más detalladamente, reglas de gestión de las Naciones Unidas. Corrientemente se dirige tal documento a miembros del personal dirigente de las Naciones Unidas. En este caso se dirigía a los miembros de las fuerzas de la Paz de las Naciones Unidas. Estos últimos no son dirigentes de la ONU. La distinción entre personal dirigente y miembros de las fuerzas de la paz de la ONU se desprende de una serie de reglas. Ante todo, diferentes reglas se aplican a los privilegios y las inmunidades, luego normalmente se sancionan las infracciones a las reglas administrativas por el derecho administrativo dentro de la ONU. Sin embargo en el caso de este Boletín específico, sólo las jurisdicciones nacionales de los miembros de una fuerza de la paz de las Naciones Unidas son competentes para sancionar infracciones.

Que el Boletín establezca los «principios y normas fundamentales» del DIH, al contrario de «los principios y el espíritu» representa un importante paso al frente. Estos principios y normas se aplican sólo a las fuerzas de la ONU que realizan operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas. Las fuerzas de las Naciones Unidas que no intervienen bajo el mando y control de la ONU, como la SFOR y la KFOR, salen del ámbito de aplicación del Boletín. Por otra parte el ámbito de aplicación del Boletín se limita a «UN forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement». Cabe apuntar que el empleo del término activamente lleva unas cuestiones porque no figura en los Convenios de Ginebra ni en el protocolo adicional (Protocolo I).

El artículo 1 (2) también plantea unas cuestiones. En efecto establece que el boletín no afecta al estatuto de protección de que gozan los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz en aplicación de la Convención sobre la Seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. El campo de aplicación de este tratado es ambiguo y hace resaltar que las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que no entran en el marco del capítulo VII de la Carta de la ONU gozan por definición de la protección de la convención. La intención de los autores de la convención era que la aplicación del tratado excluyese la aplicación del DIH. Interpretando la convención según la letra, el tratado y el Boletín pueden ser aplicables simultáneamente. No alude el Boletín a la controversia sobre la cuestión si se puede considerar una fuerza de las Naciones Unidas como una fuerza de ocupación en el sentido del DIH. Se podría concluir por un razonamiento *a contrario* que una fuerza de mantenimiento de la paz no puede ser una fuerza de ocupación. Esta sugerencia sería lamentable si significa que las competencias de una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en una situación de ocupación sólo podría inspirarse de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU o de la autorización del país anfitrión. Las resoluciones son demasiado generales para dar indicaciones concretas y frecuentemente falta la autorización.

El contenido de las normas definidas en el Boletín corresponde en su mayor parte a las disposiciones de las Convenciones de Ginebra y del Protocolo I, o se deduce de ellas. Sin embargo, en un número de casos, el Boletín se aparta claramente. Cabe

artículo 52 (2) a este respecto. Otro ejemplo es la prohibición de utilizar minas antipersonales, una prohibición manifiestamente inspirada por la Convención de Ottawa de 1977. Al fin y al cabo, el Boletín declara aplicable *mutatis mutandis* la tercera Convención de Ginebra relativa al trato debido a los prisioneros de guerra. Si por una parte, esto permite una cierta flexibilidad aunque la ONU no disponga de los mismos medios que los estados, a saber un sistema de derecho penal, por otra parte, trae una falta de claridad en cuanto al derecho aplicable. La experiencia nos enseña que las fuerzas de la ONU necesitan normas precisas, exactamente sobre este punto.

La competencia de sancionar a los miembros de las fuerzas de la ONU culpables de infracciones correspondía hasta ahora a las autoridades nacionales del militar en misión. A este respecto las autoridades se basaban en las reglas del derecho nacional. El Boletín respeta el poder exclusivo de las instancias nacionales. Sin embargo, puesto que este sistema no funciona de manera conveniente, hay que lamentar que no se haya aprovechado de esta ocasión para introducir otros métodos de control del respeto al Boletín. Y esto revela también la mayor desventaja del Boletín. No se sustituye al derecho nacional. La aplicación del Boletín por las autoridades nacionales ocasionará en algunas ocasiones un conflicto con el derecho nacional. En cambio, si las autoridades nacionales aplican el derecho nacional, el Boletín tendrá solamente un valor político pero no jurídico.

La conclusión es que el Boletín presenta demasiado lagunas al nivel jurídico para ser eficaz en la prevención y la represión de las violaciones del DIH por las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sin embargo constituye un signo político importante indicando que el DIH adquiere una importancia creciente en el seno de las Naciones Unidas

RIASSUNTO

La Questione se il Diritto Internazionale Umanitario (DIU) può essere applicata alle forze di mantenimento della pace delle Nazioni Unite (UN) è stata tema di dibattito per anni. La posizione delle Nazioni Unite in materia è stata a lungo quella che tali forze non dovrebbero osservare il DIU come tale, ma piuttosto rispettarne "principi e spirito". Che cosa si intendesse con ciò non era chiaro.

Il 6 agosto 1999 la situazione è cambiata. E' stato in questa data che Kofi Annan ha promulgato il "Bollettino del Segretario Generale sull'osservanza del Diritto Internazionale Umanitario da parte delle forze delle N.U." Questo articolo tratta diversi aspetti di tale documento.

Un Bollettino è un documento amministrativo promulgato dal Segretario Generale, che sviluppa la regolamentazione dello UN staff. Un documento di questo genere è generalmente indirizzato ai membri dello UN staff. In questo caso particolare il documento era diretto verso i membri delle forze UN di mantenimento della pace, che non fanno attualmente parte dello UN staff. Gli appartenenti allo staff ed alle forze di mantenimento della pace possono differenziarsi attraverso varie regolamentazioni. Anzitutto vi sono le differenze nella regolamentazione concernente privilegi ed immunità. In aggiunta, norme amministrative interne delle UN normalmente puniscono le violazioni di disposizioni amministrative. Ancora, secondo lo specifico Bollettino, soltanto le corti nazionali dei componenti forze UN di mantenimento della pace hanno titolo a punire qualsiasi infrazione commessa da essi.

Il fatto che il Bollettino parli di "principi e disposizioni" piuttosto che di "principi e spirito" del DIU è comunque un grande passo in avanti. Questi principi e disposizioni si applicano ancora soltanto alle truppe UN che svolgono operazioni sotto comando e controllo delle Nazioni Unite. Le forze di mantenimento della pace che non sono sotto comando e controllo delle Nazioni Unite, come SFOR e KFOR, non rientrano nell'ambito dell'iniziativa. In aggiunta a ciò, la portata del Bollettino è ristretta alle "forze UN quando, in situazioni di conflitto armato, sono attivamente impegnate come combattenti, secondo il tipo e la durata della loro attività". Particolarmente, l'uso del termine *attivamente* fa sorgere questioni, poiché l'espressione non ricorre né nelle Convenzioni di Ginevra né nel I Protocollo Addizionale (I Protocollo).

L'articolo 1 (2) del Bollettino determina anche alcuni problemi. Questo articolo stabilisce che il Bollettino non riguarda lo status protetto di cui godono i componenti le forze di mantenimento della pace secondo la Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e di quello associato. Lo scopo di questo trattato è ambiguo e suggerisce che le forze UN di mantenimento della pace, che non sono state costituite sulla base del Capo VII della Carta UN, sono per definizione sotto la protezione della Carta. L'intenzione degli autori del Trattato era quella, con la sua applicazione, di escludere l'applicazione del DIU. Ma, secondo la lettera del Trattato, esso stesso ed il Bollettino sono applicabili allo stesso tempo. Questo prova che si tratta di una situazione assurda, e così sembra più logico interpretare il Trattato in conformità con il Bollettino. La controversa questione se una forza UN di mantenimento della pace può –nel senso del DIU- essere considerata una forza di occupazione, non è toccata dal Bollettino. Da questo si può dedurre a *contrario* che una forza di pace non può essere una forza di occupazione. Questa deduzione sarebbe però altamente negativa se essa significasse che i poteri di una forza UN di mantenimento della pace possano basarsi sulle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza o sul consenso del Paese ospite. Inoltre le risoluzioni sono troppo generiche per prevedere istruzioni chiare ed il consenso non può essere sempre ottenuto.

Molte delle disposizioni stabilite nel Bollettino sono identiche o analoghe alla regolamentazione delle Convenzioni di Ginevra ed al I Protocollo. In alcuni casi, comunque, il Bollettino si discosta chiaramente da entrambi. Un esempio è la regola di

adottato in materia dall'art. 52, n. 2 del I Protocollo. Un altro esempio è il divieto dell'uso di mine terrestri antipersona che è chiaramente ispirato dalla Convenzione di Ottawa del 1997. Da ultimo, il Bollettino dichiara che la III Convenzione di Ginevra sulla protezione dei prigionieri di guerra è applicabile *mutatis mutandis*. Da un lato, questo consente flessibilità nei casi in cui le NU non possono avvalersi degli stessi mezzi (come il sistema giuridico penale) degli Stati; dall'altro, apre la porta a confusioni con riguardo al diritto applicabile. L'esperienza dimostra che è proprio in questo settore che le forze di pace hanno bisogno di chiare regolamentazioni.

Finora soltanto le autorità nazionali dei contingenti impiegato sono state autorizzate a punire i membri delle forze di pace per le violazioni del DIU. Per far questo esse si basano sulle proprie norme interne. Il Bollettino conferma i diritti esclusivi di giurisdizione delle corti nazionali. Questo sistema non dimostra dopo tutto di essere soddisfacente, facendo deplorare che non si sia colta l'opportunità di introdurre altri metodi di controllo dell'osservanza del Bollettino. Il maggior inconveniente del Bollettino così venuto in evidenza: esso non sostituisce il diritto nazionale. Se le autorità nazionali applicano il Bollettino, questo può in certi casi contrastare con le leggi nazionali. D'altro canto, se sono applicate le leggi nazionali, il Bollettino ha soltanto valore politico ma non giuridico. Si può concludere che il Bollettino è troppo carente sul piano giuridico per avere effettività nel prevenire e punire le violazioni al DIU commesse dal personale delle forze di pace delle UN. Esso è comunque un segnale importante che il DIU sta ricevendo ora più attenzioni da parte delle UN che in passato.