



Alessandro Costa

Peacekeeping risorsa militare e civile

1. Peacekeeping e Organizzazione delle Nazioni Unite

1.1 Nascita del Peacekeeping

Il concetto di peacekeeping è nato all'interno del sistema delle Nazioni Unite dopo la Seconda Guerra Mondiale e indica tutte le attività volte a prevenire, moderare e porre fine ad un'ostilità tra nazioni o fazioni interne ad una stessa nazione. Tali operazioni, organizzate e dirette da organismi internazionali (ONU, NATO, Unione Europea, OSCE, Unione Africana, ECOMOG), sono condotte mediante l'intervento imparziale di una terza parte - la forza multinazionale di pace composta da contingenti nazionali di soldati, di polizia e di funzionari civili - allo scopo di restaurare e mantenere la pace.¹

Le attività di peacekeeping non sono espressamente menzionate nella Carta delle Nazioni Unite, la quale tuttavia attribuisce al Consiglio di Sicurezza la facoltà di intraprendere "ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale" (art 42). Come sottolineato dal Segretario Generale Boutros-Boutros Ghali nel rapporto *Un'Agenda per la Pace* del 1992, "il mantenimento della pace può a ragione essere definito l'invenzione delle Nazioni Unite. Esso ha portato un certo grado di stabilità in numerose aree di tensione del mondo"². Le operazioni di mantenimento della pace sono nate e si sono sviluppate in seguito ad una duplice esigenza. Da un lato, è emersa la necessità di risolvere conflitti che non erano stati previsti durante l'elaborazione della Carta delle Nazioni Unite, in particolare i conflitti interni ad uno Stato; dall'altro, la Guerra Fredda e il conseguente blocco del Consiglio di Sicurezza per la questione del veto hanno impedito la formazione delle forze armate internazionali previste dallo Statuto³. Di conseguenza, l'Organizzazione si è trovata ad affrontare minacce alla

¹ Archivio Disarmo, *Le missioni di Peacekeeping*, <http://www.archiviodisarmo.it/template.php?pag=55541>

² Boutros-Boutros Ghali, *Un'Agenda per la pace*, A/47/277, 17 giugno 1992.

³ Gli articoli 43-47 prevedono che gli Stati Membri stipulino degli accordi con l'Organizzazione al fine di mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza contingenti di forze armate nazionali, sotto il diretto controllo dello stesso Consiglio. Detti articoli stabiliscono altresì la creazione di un



pace e alla sicurezza internazionale senza essere dotata degli strumenti idonei ad una loro risoluzione. È stato così necessario predisporre una serie di interventi che garantissero una soluzione dei conflitti internazionali, la cui legittimità tuttavia deve essere ricercata al di fuori delle norme espresse della Carta delle Nazioni Unite. Se la maggior parte dei giuristi internazionali è d'accordo con questa affermazione, il dissenso emerge non appena si identificano i principi su cui si basano gli interventi.

Una parte della dottrina sostiene che la base giuridica delle operazioni di peacekeeping sia l'articolo 42 della Carta. Sebbene i compiti delle missioni siano limitati e il reperimento delle forze che le compongono sia affidato al Segretario Generale e non direttamente al Consiglio di Sicurezza come previsto dallo Statuto, le Forze per il mantenimento della pace realizzano l'azione di polizia internazionale prevista dall'articolo 42.

Altri studiosi sostengono, invece, che il fondamento legale sia il Capitolo VI della Carta ONU, che prevede misure di risoluzione pacifica delle controversie internazionali, in quanto le operazioni di peacekeeping intervengono generalmente una volta cessato il conflitto.

Secondo un'altra parte della dottrina, questi interventi trovano la loro legittimazione giuridica in quello che il Segretario Generale Dag Hammarskjöld ha definito il "Capitolo VI e mezzo", in quanto si pongono a metà strada tra i metodi di risoluzione pacifica delle dispute, come le inchieste, i negoziati, le mediazioni, previsti dal Capitolo VI e le misure coercitive, come l'embargo e le missioni militari, previsti dal Capitolo VII.

Si può ricordare, infine, che altri giuristi ritengono che la base legale si possa rinvenire in una norma consuetudinaria, consolidata dalla prassi e dal consenso di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione.⁴

La prima operazione di peacekeeping risale al maggio 1948 – prima ancora che il concetto di peacekeeping fosse compiutamente elaborato – quando l'ONU autorizzò una missione di monitoraggio del cessate il fuoco in Palestina (UNTSO). Il suo compito era quello di vigilare sul rispetto dei trattati di pace stipulati separatamente fra Israele, Egitto, Giordania e Siria nel 1949 e successivamente la sua competenza è stata estesa al rispetto del cessate il fuoco proclamato dopo la fine del conflitto arabo-israeliano del 1967. Negli anni successivi al 1948, ulteriori delibere dell'Organizzazione che autorizzavano missioni di mantenimento della pace hanno dato il via ad una prassi, che è stata formalizzata nel novembre 1956 in occasione della crisi di Suez. A seguito dell'attacco israeliano appoggiato da Francia e Gran Bretagna contro l'Egitto, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato la costituzione della prima Forza di Emergenza delle Nazioni Unite (UNEF), con il compito di monitorare il rispetto dell'armistizio tra Egitto ed Israele.

1.2 *Evoluzione del Peacekeeping*

Comitato di Stato Maggiore – composto dai capi di Stato Maggiore dei Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza – con l'obiettivo di consigliare e coadiuvare il Consiglio di Sicurezza in tutte le questioni riguardanti le esigenze militari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

⁴ Benedetto Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 2005.



Durante la Guerra Fredda, le operazioni di peacekeeping si sono essenzialmente limitate al mantenimento del cessate il fuoco e alla stabilizzazione delle situazioni sul terreno, in modo da rendere possibili azioni a livello politico per risolvere il conflitto con mezzi pacifici. Tali operazioni sono definite peacekeeping di prima generazione o tradizionale e sono composte da forze militari nazionali che agiscono sotto l'autorità delle Nazioni Unite, i cosiddetti "caschi blu". Le forze così dispiegate hanno come obiettivo primario quello di gestire i conflitti e di creare le condizioni di base sulle quali costruire una pace sostenibile. I compiti assegnati al peacekeeping di prima generazione sono tradizionalmente di carattere militare e sono i seguenti:

- Osservazione, monitoraggio e controllo di una situazione successiva all'impiego della violenza bellica – in particolare attraverso l'uso di pattugliamenti, sorvoli aerei o altri mezzi tecnici – con il consenso delle parti;
- Supervisione di cessate il fuoco, tregue o linee di armistizio e supporto a meccanismi di verifica di tali accordi tra le parti;
- Dispiegamento di una forza-cuscinetto con l'obiettivo di dividere forze armate avversarie in un conflitto e per predisporre misure di costruzione di fiducia tra le parti (confidence-building).

Una delle funzioni di questo tipo di missioni è quella di assicurare le parti in conflitto sulla volontà dell'altra parte di non sfruttare il cessate il fuoco per ottenere vantaggi militari. Tra le misure per raggiungere questo obiettivo si può ricordare il monitoraggio, il controllo del rispetto degli accordi raggiunti sul cessate il fuoco o la smilitarizzazione di determinate zone e le inchieste su presunte violazioni degli accordi.

Le operazioni di peacekeeping tradizionali solitamente non svolgono un ruolo diretto nello sforzo politico di risoluzione di un conflitto. Altri attori, come le organizzazioni regionali, mediatori internazionali o inviati speciali delle Nazioni Unite, hanno il compito di elaborare soluzioni a lungo termine, che permettano infine il ritiro delle forze di mantenimento della pace. Di conseguenza, alcune operazioni di peacekeeping di prima generazione hanno avuto una durata di alcuni decenni prima che un accordo di pace duraturo sia stato raggiunto tra le parti del conflitto⁵. Infine, è importante ricordare che, oltre che numericamente limitate, le missioni di peacekeeping di prima generazione sono limitate anche da un punto di vista geografico. Le situazioni di crisi tra gli anni Cinquanta e Novanta restano conflitti locali, la competizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica impedisce la loro internazionalizzazione.

⁵ A questo proposito si può ricordare il Gruppo di Osservatori Militari in India e in Pakistan (UNMOGIP) autorizzata dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 39 del 1948 per monitorare il cessate il fuoco tra i due paesi in Kashmir e tuttora in corso, così come la Forza di Peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP) autorizzata dal Consiglio di Sicurezza 186 del 4 marzo 1964.



La fine della Guerra Fredda segna un punto di svolta nell'evoluzione del peacekeeping. Alla fine degli anni Ottanta il Consiglio di Sicurezza recupera un ruolo centrale nella gestione dei conflitti e l'ONU è sempre più coinvolto in operazioni di mantenimento della pace. In particolare, si assiste ad un vero e proprio rilancio del peacekeeping come strumento di risoluzione dei conflitti: delle 63 missioni autorizzate dall'Organizzazione dal 1948 ad oggi, 45 sono state predisposte dal 1991 al 2010. Inoltre, l'evoluzione del fenomeno non riguarda solo il numero di operazioni autorizzate, gli aspetti innovativi più importanti riguardano il campo di azione e la composizione del personale addetto alle missioni di mantenimento della pace. Per quanto riguarda il primo aspetto, ai tradizionali compiti di monitoraggio di accordi di pace si aggiungono – per citare solo le principali attività – l'assistenza ai rifugiati, la protezione dei diritti umani, la ricostruzione di strutture politiche e il supporto ad attività economiche e sociali. Questo significativo aumento di attività civili ha una ripercussione importante anche sulla composizione dei peacekeepers, con il dispiegamento anche di personale non militare, in particolare civili e polizia civile. Così, nelle principali operazioni in cui l'ONU è stata coinvolta dalla fine degli anni Ottanta, in Cambogia, Somalia ed ex-Jugoslavia, il numero del personale civile è aumentato enormemente.

Questi importanti cambiamenti nella struttura e nel dispiegamento delle missioni di mantenimento della pace hanno portato a parlare di peacekeeping di seconda generazione o di peacekeeping multifunzionale o multidimensionale, secondo una definizione delle Nazioni Unite. Il primo riconoscimento di una nuova dimensione del peacekeeping è del giugno 1992, quando il Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali presenta il rapporto “*Un'Agenda per la pace*”. Il documento contiene suggerimenti e raccomandazioni sulle modalità per rafforzare e rendere più efficiente le capacità delle Nazioni Unite di diplomazia preventiva, di pacificazione e di mantenimento della pace. Il peacekeeping è così definito:

“*Mantenimento della pace* è il dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili. Il mantenimento della pace è una tecnica che aumenta le possibilità sia per la prevenzione del conflitto sia per la creazione della pace”.⁶

Il concetto di intervento civile è qui preso in considerazione per la prima volta come separato e distinto da quello militare, con differenti funzioni e caratteristiche. Di conseguenza, secondo il Segretariato, è necessario migliorare il livello e la preparazione del personale civile addetto alla gestione dei conflitti internazionali:

“In modo crescente, il mantenimento della pace richiede che i funzionari politici civili, i supervisori dei diritti dell'uomo, i funzionari elettorali, gli specialisti nell'ambito dei rifugiati e degli aiuti umanitari e le forze di polizia giochino un ruolo centrale al pari dei militari (...) Io raccomando che siano riveduti

⁶ Boutros Boutros-Ghali, *Un'Agenda per la pace*, op. cit.



e migliorati gli accordi per l'addestramento del personale per il mantenimento della pace - civile, di polizia, o militare - utilizzando le varie potenzialità dei Governi degli Stati Membri, delle organizzazioni non governative e le strutture del Segretariato.”⁷

Nel 1995 il Segretario Boutros Boutros-Ghali presenta un nuovo rapporto, intitolato “Supplemento ad Un’Agenda per la pace” in cui si sofferma sulle cause internazionali che hanno portato ad emergere il peacekeeping di seconda generazione. I conflitti nel periodo attuale avvengono all’interno degli Stati, piuttosto che tra gli Stati. La fine della Guerra Fredda, infatti, ha rimosso i vincoli che limitavano i conflitti all’interno dell’Unione Sovietica e nelle altre parti del mondo. Di conseguenza, sono sorti nuovi conflitti tra gli Stati di recente indipendenza, spesso su basi etniche o religiose, mentre alcune “guerre per procura” sponsorizzate dalle grandi potenze durante la Guerra Fredda non sono ancora state risolte. Tali conflitti presentano delle caratteristiche che costituiscono una difficile sfida per il personale coinvolto nelle missioni di peacekeeping. In particolare, i combattenti non sono solo eserciti regolari, ma anche e soprattutto milizie irregolari e civili armati, con scarsa disciplina e che utilizzano tecniche di guerriglia durante la conduzione delle operazioni. Inoltre, in queste situazioni spesso le istituzioni statali sono al collasso, specialmente la polizia e l’apparato giudiziario, con il risultato di un peggioramento della stabilità e della governabilità di un paese. L’intervento internazionale, quindi, deve estendersi al di là dell’ambito militare e umanitario, includendo così la promozione della riconciliazione nazionale e il ristabilimento di un governo effettivo.

Le guerre nella ex Jugoslavia degli anni Novanta, in particolare il conflitto in Bosnia, sono fondamentali per comprendere la svolta tra prima e seconda generazione di peacekeeping, mettendo in luce i limiti delle operazioni tradizionali di mantenimento della pace dispiegate nel quadro delle Nazioni Unite. La missione UNPROFOR in Bosnia, infatti, a seguito dell’intensificarsi del conflitto tra serbi e bosniaci, manifesta l’incapacità di elaborare una strategia adatta a interrompere le ostilità, anche a causa dei contrasti tra i vari Stati contributori e bloccata sul campo da deboli regole di ingaggio. È evidente, infine, l’incoerenza delle regole che disciplinano il peacekeeping a fronte di un ampliamento dei compiti ad esso assegnati.⁸

Come veniva messo in luce nel rapporto del Segretario Generale Boutros-Ghali:

“Tali operazioni sono state impiegate in Namibia, Angola, El Salvador, Cambogia e Mozambico. Nella maggior parte dei casi hanno avuto ampiamente successo.

Gli accordi negoziati riguardavano non solo intese militari, ma anche un’ampia gamma di attività civili. Di conseguenza, le Nazioni Unite si sono trovate a dovere svolgere una varietà di funzioni senza precedenti: la supervisione di

⁷ Boutros Boutros-Ghali, *Un’Agenda per la pace*, op. cit.

⁸ Fabrizio Battistelli, *Peacekeeping e Peacekeepers*, p. 512-539, in Nicola Labanca (a cura di), *Gli italiani in guerra. Conflitti, identità, memorie dal Risorgimento ai giorni nostri*, Utet, Torino, 2009.



cessate il fuoco, il raggruppamento e la smobilitazione di forze armate, il loro reintegro nella vita civile e la distruzione delle loro armi, lo sviluppo e l'esecuzione di programmi di sminamento, il ritorno di rifugiati e sfollati, l'assistenza umanitaria, la supervisione delle strutture amministrative esistenti, lo stabilimento di nuove forze di polizia, la verifica e il rispetto dei diritti umani, l'elaborazione e la supervisione delle riforme giuridiche, costituzionali ed elettorali, l'osservazione, supervisione e addirittura l'organizzazione e conduzione delle elezioni, il coordinamento degli aiuti per la ricostruzione economica".⁹

Per sostenere questa maggiore richiesta di operazioni di mantenimento della pace, nel 1992 è stato creato il Dipartimento per le Operazioni di Peacekeeping delle Nazioni Unite, con il compito di organizzare le missioni, di fornire appoggio logistico, di trovare e distribuire i contributi economici e di coordinare il lavoro tra il personale civile e militare.

Un ulteriore passo avanti verso la definizione di un approccio integrato e completo del peacekeeping si ha nel 1999, quando il Segretario Generale Kofi Annan chiede ad una Commissione di esperti di analizzare il sistema delle Nazioni Unite in relazione ai temi della pace e della sicurezza e di formulare delle raccomandazioni per rendere più efficaci le operazioni di mantenimento della pace. Il Rapporto del Comitato sulle Operazioni di Pace delle Nazioni Unite, noto come Rapporto Brahimi dal nome del presidente del Comitato, viene diffuso nell'agosto del 2000 e contiene alcuni pareri in merito alle condizioni necessarie per il successo delle missioni di peacekeeping. Tali interventi devono essere parte di una strategia complessiva per contribuire alla risoluzione di un conflitto, comprendente sforzi politici, economici, di sviluppo, attinenti ai diritti umani e umanitari, che devono essere condotti in parallelo. Inoltre, tutti i membri del Consiglio di Sicurezza devono trovare un accordo sul risultato dell'operazione, sui mezzi di finanziamento e soprattutto in merito al mandato della Forza di intervento.¹⁰

A partire dagli anni Duemila, in particolare dopo il 2001, si apre la cosiddetta terza fase del peacekeeping, ovvero il peacekeeping di terza generazione. Per quanto riguarda l'ambiente in cui si svolgono tali operazioni di mantenimento della pace, esso è caratterizzato, ancor più rispetto alla seconda generazione, da un conflitto ancora in corso e da situazione di crisi ancora aperte, così che la tregua debba essere imposta dagli stessi peacekeepers. L'uso della forza, infatti, è l'elemento che contraddistingue maggiormente questa nuova tipologia di operazioni di peacekeeping, per le quali si è parlato di pseudo-peacekeeping o di peace-enforcement. Se nelle missioni di prima generazione l'uso della forza è rigidamente delimitato, già nelle missioni di seconda generazione esso è interpretato in maniera più ampia, sebbene dal punto di vista formale i principi del consenso delle parti e la neutralità vengano mantenuti. Alle operazioni di terza generazione, al contrario, è attribuita la funzione di perseguire l'obiettivo della realizzazione della pace tramite l'esercizio di attività di carattere coercitivo. Spesso

⁹ Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, A/50/60, S/1995/1, 25 gennaio 1995.

¹⁰ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/505-S/2000/809, 21 agosto 2000.



tali operazioni costituiscono lo sviluppo e l'ampliamento di operazioni precedenti, i cui mandati non erano sufficienti a raggiungere lo scopo prefissato.¹¹

Un'ulteriore novità che differenzia il peacekeeping di seconda e in misura maggiore di terza generazione è rappresentata dal ruolo degli attori, sia sulla scena internazionale, sia su quella locale. Per quanto riguarda il primo aspetto, si è verificato un cambiamento nei paesi contributori, i quali non sono più solamente piccole e medie potenze, politicamente non allineate e non confinanti con le aree di crisi, ma sono tutti gli Stati che manifestano la propria volontà di partecipare alla missione. A livello locale, inoltre, si assiste ad una proliferazione dei soggetti interessati a rappresentare la realtà territoriale, così che accanto ad attori istituzionali sono presenti attori non istituzionali, come esponenti della società civile, e attori anti-istituzionali, come gruppi economici e organizzazioni criminali.¹²

A circa vent'anni dalla nascita del peacekeeping multifunzionale e del suo rilancio come fondamentale strumento per risolvere i conflitti internazionali e interni, il quadro d'azione appare frammentato rispetto ai decenni precedenti. L'organizzazione internazionale sotto cui si svolge la missione non è più esclusivamente l'ONU, mentre sono dispiegate operazioni autorizzate ma non gestite direttamente da New York, delegate ad organizzazioni regionali, oppure gestite dagli Stati, direttamente o attraverso alleanze.

Se negli anni precedenti la maggior parte delle operazioni di peacekeeping era stata attuata nel quadro delle Nazioni Unite, oggi solo una parte delle operazioni di mantenimento della pace ha questa caratteristica. Per ricordare solo le più recenti, nel 2005 il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato la Missione delle Nazioni Unite in Sudan (UNMIS), per sostenere l'implementazione dell'Accordo Globale di Pace, siglato dal Governo di Khartoum e dall'Esercito popolare di liberazione del Sudan. Un'altra operazione condotta dall'ONU è la Forza di Interposizione delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL), creata originariamente nel 1978 per assicurare il ritiro dell'esercito israeliano dal paese. A seguito della crisi del 2006, il Consiglio di Sicurezza, con una nuova risoluzione, ha disposto l'invio di una nuova forza internazionale.

Una seconda e importante tipologia di missioni è quella autorizzata dalle Nazioni Unite e delegata a organizzazioni di sicurezza regionale, come la NATO, l'Unione Europea o l'Unione Africana. Prendendo nuovamente in considerazione il conflitto che ha coinvolto i Balcani negli anni Novanta, una delle più importanti missioni di questo tipo è l'operazione IFOR, una forza multinazionale della NATO dispiegata in Bosnia ed Erzegovina tra il 1995 e il 1996, al fine di implementare gli accordi di pace, come successore della missione UNPROFOR dell'ONU. Analogamente, la Forza in Kosovo (KFOR) è un'operazione guidata dalla NATO e operante in Kosovo dal 1999, al fine di garantire la sicurezza e la stabilità della provincia serba sotto amministrazione dall'ONU a partire dallo stesso anno. Per quanto riguarda l'Unione Africana, essa si è dotata del Consiglio per la Pace e la Sicurezza, istituzione con il potere di autorizzare missioni di pace, in previsione

¹¹ F. Battistelli, op. cit.

¹² Ibidem.



della costituzione di una cosiddetta “standby force”, una forza africana permanente di peacekeeping. Operazioni di mantenimento della pace sotto mandato ONU sono state dispiegate dall’Unione Africana in Sudan nel 2004 e in Somalia nel 2007.

Infine, si può ricordare come Stati e Organizzazioni internazionali predispongano missioni di peacekeeping indipendentemente da un mandato dell’ONU, organizzando e gestendo autonomamente forze di intervento. Un’importante operazione che non deriva da una specifica risoluzione del Consiglio di Sicurezza è la European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), decisa dall’Unione Europea il 16 febbraio 2008. La più grande missione civile dell’UE ha il compito di assistere e sostenere le autorità di Pristina nella costituzione di uno Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda le forze di polizia e il sistema giudiziario, collaborando con le istituzioni locali per combattere la criminalità. La missione EULEX, pur non derivando da una decisione dell’ONU, opera tuttavia sotto la struttura generale della Risoluzione 1244 del Consiglio¹³ e ha recepito le funzioni della precedente missione UNMIK.

In precedenza, era stata la Comunità Economica degli Stati Occidentali Africani (ECOWAS) ad autorizzare l’invio di una forza di peacekeeping in Liberia a partire dal 1990 e in Sierra Leone nel 1999, in entrambi i casi per rispondere alle sofferenze della popolazione civile provocate dai conflitti interni nei due Paesi. Anche in questo caso, l’intervento della forza di peacekeeping di un’organizzazione regionale è avvenuta in mancanza di una precedente risoluzione ONU di autorizzazione. Il Consiglio di Sicurezza è intervenuto successivamente, elogiando l’azione dell’ECOWAS e predisponendo operazioni di mantenimento della pace gestite direttamente da New York.

Una recente operazione di peacekeeping dispiegata da Stati senza autorizzazione dell’ONU è la missione in Ossezia del Sud, regione rivendicata dalla Georgia ma *de facto* indipendente. A seguito del conflitto osseto-georgiano del 1991-92, è stata istituita una Forza Congiunta di Peacekeeping, composta da contingenti russi, georgiani e osseti, con il compito di monitorare il cessate il fuoco.¹⁴

In base a quanto detto, l’espressione peacekeeping allude ad uno strumento d’azione al fine del mantenimento della pace piuttosto che ad un modello operativo predeterminato. Ogni singola operazione è la risposta ad una specifica situazione di crisi, a cui la comunità internazionale, attraverso un’organizzazione regionale o universale, oppure attraverso l’azione degli Stati stessi, reagisce, tenendo conto del differente contesto e delle diverse caratteristiche del conflitto. Inoltre, occorre tener presente che l’invio di una missione di mantenimento della pace è prima di tutto

¹³ La Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottata il 10 giugno 1999, autorizza una presenza internazionale, civile e militare, in Kosovo, ponendo la provincia serba sotto l’amministrazione provvisoria dell’ONU. In particolare, la Risoluzione autorizza la missione UNMIK, un’amministrazione ad interim in Kosovo, e la presenza di una forza militare guidata dalla NATO, la KFOR.

¹⁴ Il conflitto coinvolse da una parte l’esercito georgiano e dall’altra secessionisti sud-osseti e volontari nord-osseti, supportati da unità militari russe. Nel giugno 1992 fu raggiunto un accordo di cessate il fuoco imposto dalla Russia: il governo georgiano e i separatisti dell’Ossezia del Sud accettarono di evitare l’uso della forza tra di loro, la Georgia scelse di non applicare sanzioni contro la regione e fu istituita una forza congiunta di peacekeeping, da cui la Georgia si ritirò nel 2008.



una decisione politica, su cui possono influire gli interessi particolari di Stati o di organizzazioni. Il dispiegamento di una missione, quindi, non può non tenere conto di questi fattori, i quali possono determinare il successo o il fallimento di un'operazione tanto quanto le oggettive difficoltà incontrate dai peacekeepers sul terreno.

La frammentazione del sistema del peacekeeping ha spinto le Nazioni Unite a rielaborare il concetto stesso di operazione di mantenimento della pace, al fine di ricostruire una struttura unificata e coerente al cui interno inserire le diverse tipologie di missioni. Tale sforzo ha condotto, nel 2008, alla pubblicazione del documento *United Nations Peacekeeping Operation. Principles and Guidelines*, ad opera del Dipartimento per le Operazioni di Peacekeeping. La cosiddetta Dottrina Capstone ha l'obiettivo di codificare le linee guida e i principi delle operazioni per il mantenimento della pace. Il documento definisce la natura e gli scopi del peacekeeping contemporaneo, uno strumento utilizzato come parte di una più ampia strategia internazionale per costruire una pace sostenibile nei paesi che escono da un conflitto.¹⁵

1.3 I principi del Peacekeeping

Sebbene le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite abbiano subito un'evoluzione consistente nel corso del tempo, tre principi base continuano a costituire la struttura delle missioni di mantenimento della pace:

- Consenso delle parti
- Imparzialità
- Divieto dell'uso della forza eccetto che per autodifesa

Consenso delle parti.

Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite sono dispiegate con il consenso delle parti coinvolte in un conflitto, le quali devono impegnarsi in un processo politico ed accettare una missione internazionale di mantenimento della pace per sostenere tale processo. Il consenso delle parti fornisce alle operazioni delle Nazioni Unite la necessaria libertà di azione, sia politica, sia operativa, al fine di condurre le operazioni previste dal mandato. In assenza di tale accordo, le Forze di peacekeeping corrono il rischio di diventare parte del conflitto e di trasformarsi in Forze di imposizione, lontane dall'obiettivo originario di mantenimento della pace.

L'assenza di fiducia tra le parti in una situazione post-conflittuale è uno dei fattori che rende il consenso incerto o inaffidabile, in particolare quando esso è dato sotto la pressione della comunità internazionale e rischia così di essere successivamente ritirato, minando seriamente le possibilità di successo di una missione di peacekeeping. Inoltre, l'accordo delle parti ad un'operazione di mantenimento della pace non garantisce necessariamente che ci sia consenso a

¹⁵ *United Nations Peacekeeping Operation. Principles and Guidelines*, United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, marzo 2008.



livello locale, in particolare se le parti sono divise al loro interno o hanno un comando e un sistema di controllo deboli.

Imparzialità.

Le Forze di intervento delle Nazioni Unite devono implementare il loro mandato senza mostrare favore o pregiudizio verso una delle parti del conflitto. L'imparzialità è fondamentale per mantenere il consenso e la cooperazione delle parti, ma essa non deve essere confusa con la neutralità o con l'inattività: le operazioni di peacekeeping sono imparziali verso i combattenti, ma non neutrali nell'esecuzione del mandato. Le missioni non devono condonare azioni che violano gli accordi e il processo di pace in corso o le norme internazionali e i principi delle Nazioni Unite.

Inoltre, oltre a stabilire e mantenere buoni rapporti con tutte le parti, il personale delle Nazioni Unite deve evitare attività che possano compromettere la loro immagine di imparzialità. In caso contrario, ciò può minare la legittimità e la credibilità delle operazioni di peacekeeping, con il rischio che una o più parti ritirino il consenso alla presenza della missione. Nei casi in cui le Forze di peacekeeping sono costrette a reagire alle violazioni, la risposta deve essere trasparente, comunicata efficacemente e responsabile, in modo da minimizzare i rischi di manipolazione contro le missioni.

Divieto dell'uso della forza ad eccezione dell'autodifesa

Il principio del divieto dell'uso della forza eccetto che per autodifesa risale al primo dispiegamento di Forze di peacekeeping delle Nazioni Unite nel 1956. In seguito, la nozione di autodifesa si è modificata fino a includere la resistenza a tentativi compiuti con la forza di impedire alla missione di svolgere il mandato assegnato dal Consiglio di Sicurezza. Sebbene le operazioni di peacekeeping non siano strumenti di imposizione, il personale dispiegato ha la facoltà di impiegare la forza armata, su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, in situazioni di autodifesa e di difesa del mandato.

Spesso l'ambiente in cui le Nazioni Unite svolgono le missioni di peacekeeping è caratterizzato dalla presenza di milizie, gruppi criminali, che possono cercare attivamente di interrompere il processo di pace e di minacciare la popolazione civile. In tali situazioni, il Consiglio ha dato alle operazioni di peacekeeping un mandato cosiddetto "robusto"¹⁶, autorizzando le Forze dispiegate ad utilizzare tutti i mezzi necessari per impedire tentativi di bloccare il processo politico, per proteggere i civili e per assistere le autorità nazionali nel mantenimento della legge e dell'ordine pubblico, inaugurando la prassi delle missioni di peacekeeping di seconda generazione. Utilizzando attivamente la forza nella difesa del suo mandato, il personale delle Nazioni Unite ha ottenuto importanti successi nel miglioramento delle condizioni di sicurezza e nella creazione di un ambiente adatto ad un processo di costruzione della pace di lungo periodo nei paesi dove è stato dispiegato.¹⁷

¹⁶ *United Nations Peacekeeping Operation. Principles and Guidelines*, op. cit.



Le operazioni di mantenimento della pace dovrebbero utilizzare la forza solo come ultima risorsa, quando altri strumenti di persuasione si sono dimostrati insufficienti a eseguire gli obiettivi del mandato. Lo scopo ultimo dell'uso della forza è impedire il ritorno ad una situazione di conflitto, non la sconfitta militare delle parti che cercano di interrompere il processo di pace. Di conseguenza, la forza deve essere utilizzata in maniera proporzionale e limitata all'effetto desiderato, in modo da evitare un'escalation della violenza che potrebbe avere gravi implicazioni politiche.¹⁸

Per concludere l'inquadramento delle operazioni di peacekeeping è opportuno ricordare che esse sono solo uno degli strumenti utilizzati dalle Nazioni Unite e dagli altri attori internazionali per mantenere la pace e la sicurezza nel mondo. Tali strumenti sono le cosiddette Operazioni di Supporto alla Pace (Peace Support Operations) e, sebbene sul terreno le operazioni si prestino a sovrapposizioni di compiti e obiettivi, almeno in teoria è possibile suddividerle nelle seguenti categorie:

Prevenzione dei conflitti (Conflict Prevention)

Strumento che comprende le azioni diplomatiche necessarie a impedire che le tensioni e le dispute all'interno di uno Stato o tra più Stati sfocino in un conflitto violento. Le attività possono includere i buoni uffici, la mediazione, il dispiegamento preventivo e misure di confidence-building.

Raggiungimento della pace (Peacemaking)

Operazioni che generalmente consistono in misure che si rivolgono a conflitti in corso e prevedono un'azione diplomatica per raggiungere un accordo tra le parti in lotta. Tali misure possono essere intraprese dalle Nazioni Unite, oltre che da Stati, organizzazioni regionali, organizzazioni non governative e da importanti personalità internazionali che agiscono indipendentemente.

Mantenimento della pace (Peacekeeping)

Operazioni con il compito di preservare la pace una volta che le parti hanno raggiunto un accordo per il cessate il fuoco e di assistere il processo di pace.

Imposizione della pace (Peace enforcement)

Operazioni che comprendono una gamma di misure coercitive, su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, inclusa la forza militare. Tali azioni hanno l'obiettivo di ripristinare la pace e la sicurezza internazionale, una volta che

¹⁷ Sebbene sul terreno possano apparire simili, il peacekeeping "robusto" non deve essere confuso con il peace enforcement, le operazioni di imposizione della pace, previste dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Il peacekeeping "robusto" implica l'uso della forza a livello tattico su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e il consenso dello Stato e delle parti in cui la missione è dispiegata. Al contrario, le operazioni di peace enforcement non richiedono il consenso delle parti e possono implicare l'uso della forza armata a livello strategico o internazionale, normalmente proibita agli Stati membri delle Nazioni Unite.

¹⁸ *United Nations Peacekeeping Operation. Principles and Guidelines*, op. cit.



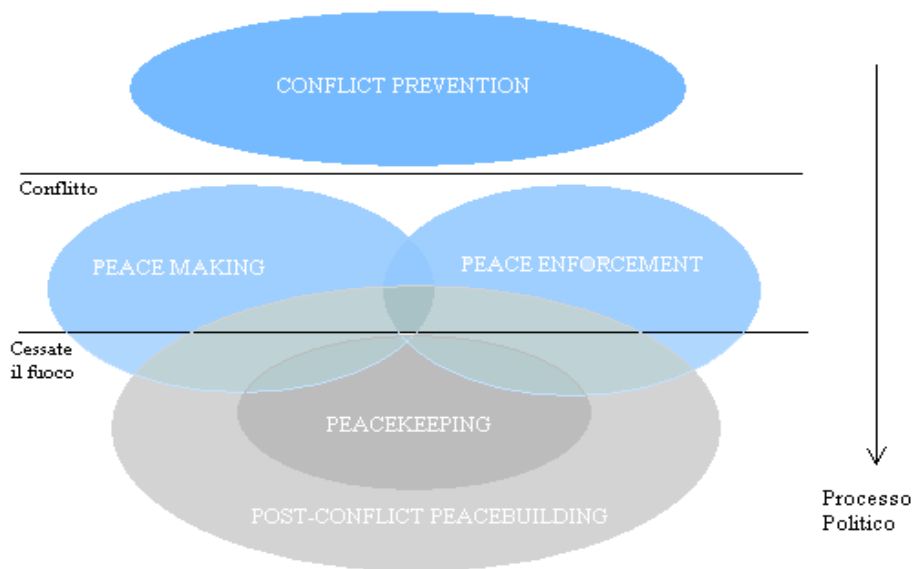
è stata determinata l'esistenza di una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione.

Costruzione della pace (Peacebuilding)

Operazioni che comprendono misure per ridurre il rischio di ritorno ad una situazione di conflitto, rafforzando la legittimità e la capacità degli Stati di gestire il conflitto e gettando le basi per una pace ed uno sviluppo sostenibile. Tali missioni consistono in un processo a lungo termine di creazione delle condizioni necessarie per una pace duratura, indirizzandosi alle cause strutturali della violenza attraverso un approccio comprensivo.¹⁹

I confini tra le Operazioni di Supporto alla Pace sono necessariamente fluidi, tali interventi, data la natura complessa e multifunzionale, raramente sono limitati ad un solo tipo di attività. Come si è visto precedentemente, il personale di peacekeeping è in principio dispiegato per implementare accordi di cessate il fuoco, tuttavia spesso ha un ruolo attivo nel peacemaking ed è coinvolto in compiti di peacebuilding. L'esperienza ha, infatti, mostrato che tali operazioni sono efficienti nel momento in cui si rafforzano reciprocamente, mentre se dispiegate singolarmente non forniscono l'approccio comprensivo necessario a trattare le cause di un conflitto e a garantire una sua risoluzione. Il peacekeeping, infatti non appare più un istituto autonomo rispetto alle altre operazioni, le funzioni di peacemaking, post-conflict peacebuilding e alcune volte peace-enforcement sono tra loro interdipendenti ed è spesso difficile una netta distinzione.

Figura 1 – Collegamenti e aree grigie.



Fonte: *United Nations Peacekeeping Operation. Principles and Guidelines*, 2008.

¹⁹ Per un approfondimento si veda Archivio Disarmo, *La Riabilitazione post-conflitto. Nuova frontiera dell'intervento delle Nazioni Unite. Rapporto di ricerca per il Ministero degli Affari Esteri*, Roma, 2007.

1.4 *Gli aspetti socio-culturali del Peacekeeping*

Le operazioni di peacekeeping, siano esse gestite dalle Nazioni Unite, oppure condotte da coalizioni di Stati, presentano una prevalente dimensione politica e strategica, mentre gli aspetti socio-culturali vengono spesso posti in secondo piano. Tuttavia, questioni quali l'identità e l'appartenenza, la condivisione dei valori, le forme di comunicazione, le relazioni interpersonali e di gruppo, hanno un'importanza fondamentale nel determinare l'esito delle missioni di mantenimento della pace. Infatti, benché gli elementi costitutivi di ogni operazione siano prevalentemente di carattere politico, giuridico ed economico, attinenti quindi agli obiettivi politici della missione stessa, le relazioni che si instaurano tra i peacekeepers e tra questi e la popolazione locale sono altrettanto importanti per un positivo ed efficace intervento della comunità internazionale.

In altri termini, si può affermare che gli *scopi* del peacekeeping riguardino principalmente gli aspetti politici del fenomeno, mentre i *mezzi* di tali operazioni, cioè come gli operatori effettuano il proprio intervento sul campo, riguardino aspetti di natura sociale, culturale e organizzativa. Questa seconda dimensione è dunque l'oggetto primario dell'analisi sociologica, al fine di ottenere una completa e corretta valutazione delle missioni di mantenimento della pace, i cui aspetti socio-culturali influenzano gli stessi fini politici.²⁰

Un primo aspetto molto importante della dimensione socio-culturale riguarda dunque le relazioni dei peacekeepers, personale sia civile sia militare, con la popolazione locale dello Stato che ospita la missione. Tra le due categorie si instaurano una serie di asimmetrie, la prima delle quali è quella economica: il personale dispiegato nelle operazioni, infatti, riceve uno stipendio che è molto maggiore di quello che riceve la maggior parte degli abitanti del luogo. Le operazioni di mantenimento della pace, inoltre, hanno prevalentemente luogo in zone in cui la povertà è diffusa, accentuando ulteriormente la differenza. Collegata alla condizione economica, vi è una seconda asimmetria, che può essere definita psicologica e culturale. Emerge, infatti, una importante dimensione soggettiva che è fondamentale per comprendere le strategie di azione degli operatori internazionali sul campo. Nel relazionarsi con la popolazione locale, i peacekeepers fanno frequentemente ricorso alla categorizzazione degli individui con cui vengono a contatto, attribuendo ad essi determinate caratteristiche. In alcuni casi, tuttavia, questo processo porta alla formazione di un'immagine dei soggetti che risulta distorta da pregiudizi e stereotipi culturali, con il risultato di allargare la distanza tra la popolazione locale e i peacekeepers. Costoro tendono così a rappresentarsi come più potenti, più intelligenti e più civili rispetto agli abitanti del paese ospite, mettendo a rischio il buon esito dell'operazione di pace.²¹

A questo primo aspetto si aggiunge una seconda dimensione, interna all'organizzazione militare delle forze di peacekeeping, che riguarda gli atteggiamenti

²⁰ F. Battistelli, op. cit.

²¹ Ibidem.



e le motivazioni dei soldati che prendono parte alle missioni. Il mutato contesto che caratterizza il sistema internazionale a partire dagli anni Novanta, come già ricordato, si riflette sulla struttura delle operazioni di peacekeeping che Stati e Organizzazioni Internazionali dispiegano in situazioni di crisi. Le missioni di mantenimento della pace di seconda e terza generazioni hanno luogo in un contesto che non risponde più alle tradizionali logiche di guerra, basate sulla contrapposizione amico/nemico, ma si svolgono in un ambiente che numerosi ricercatori definiscono “fuzzy”, ovvero sfocato e complesso.²² Infatti, di fronte ad un ambiente che da monovalente diventa sempre più multivalente, l'organizzazione militare è portata a utilizzare nuovi schemi per leggere una realtà in cui la logica tradizionale guerra/pace è sostituita da una combinazione variabile dei due elementi. La semplice dicotomia amico/nemico, tipica delle operazioni militari dispiegate nel periodo bipolare, non si applica più alle missioni di peacekeeping a partire dagli anni Novanta, caratterizzate dalla presenza di parti belligeranti multiformi, da alleanze variabili e da una debole distinzione tra combattenti e non-combattenti. Inoltre, oltre alla difficoltà di tradurre gli obiettivi politici in piani militari, il peacekeeping si contraddistingue per la mancanza di un nemico nel senso tradizionale del termine. A ciò si aggiunge, sul campo, la coesistenza di un numero elevato di individui, tra cui innocenti, sconosciuti, neutrali e terze parti, di cui l'organizzazione militare deve tenere conto nel perseguimento del proprio mandato.²³

Allo stesso tempo, come conseguenza del mutamento del contesto mondiale, le Forze Armate della maggior parte degli Stati della Comunità internazionale si trovano in un periodo di transizione: da esercito di massa “moderno”, caratteristico dell'epoca dei nazionalismi, a un'organizzazione militare “postmoderna”, in cui il nazionalismo è vincolato dall'ascesa di nuove organizzazioni sociali globali. I tratti principali di tale transizione sono lo spostamento delle minacce alla sicurezza degli Stati da un livello nazionale ad uno subnazionale e non-militare, la ristrutturazione dell'organizzazione militare da una basata sui coscritti a una formata da professionisti e riserve, la riduzione delle spese militari e, rispetto agli anni precedenti, l'aumento dell'incertezza sia per quanto riguarda la natura della missione militare e i compiti del soldato.²⁴

Al fine di analizzare i valori e le attitudini dei membri dei contingenti militari dispiegati nelle operazioni di mantenimento della pace si può fare riferimento ad un sistema di classificazioni di tali attitudini basato su tre categorie: paleomoderna, moderna e postmoderna. La prima è caratterizzata da motivazioni immateriali per quanto riguarda la loro natura e allo stesso tempo altruistiche per quanto riguarda l'obiettivo, valori tipici della tradizione militare. La seconda categoria è invece caratterizzata da motivazioni materiali ed economiche, oltre che egoistiche, basate queste ultime sulla soddisfazione dei bisogni dell'individuo. La categoria postmoderna, infine, combina le motivazioni immateriali paleomoderni con quelle

²² Fabrizio Battistelli, Teresa Ammendola, Maria Grazia Galantino, *The Fuzzy Environment and Postmodern Soldiers: The Motivations of the Italian Contingent in Bosnia*, in Erwin Schmidl (a cura di), *Peace Operations Between War and Peace*, Frank Cass, London, 2000.

²³ Ibidem.

²⁴ Fabrizio Battistelli, *Peacekeeping and the Postmodern Soldier*, in *Armed Forces and Society*, Special Issue on Peacekeeping, Spring 1997, Volume 23, Number 3.



egoistiche moderne, comprendendo ad esempio il desiderio di avventura e la volontà di mettersi alla prova.²⁵

Applicando queste tre categorie alle motivazioni dei soldati italiani dispiegati nelle missioni di peacekeeping in Albania, Somalia e Bosnia negli anni Novanta, è possibile osservare che esse non si escludono a vicenda. Inoltre, i valori tradizionali sono prevalenti tra i soldati più anziani, mentre con il diminuire dell'età, le motivazioni sono più orientate verso la realizzazione di obiettivi individuali. Ciò mostra che le motivazioni non sono fisse nel tempo, ma si modificano nel corso della permanenza degli individui nell'organizzazione militare. Esiste, infine, una chiara correlazione tra le tipologie di motivazione e la soddisfazione dei militari a prendere parte alle missioni di pace. Nello svolgimento di operazioni di natura umanitaria, in cui prevale l'elemento di solidarietà sociale, sono i soldati paleomoderni ad essere maggiormente soddisfatti. Nelle situazioni di peace enforcement, dove l'azione è la caratteristica fondamentale, al contrario, sono i militari postmoderni ad esprimere la soddisfazione maggiore.²⁶

Al giorno d'oggi, l'ideologia militare tradizionale sembra dunque essere stata sostituita da un'ideologia sfocata, che reinterpreta il ruolo dell'organizzazione militare sia alla luce del nuovo contesto internazionale postmoderno, sia alla luce dell'ambiente più circoscritto della forza di peacekeeping.

2. Peacekeeping ONU e Organizzazioni Internazionali

2.1 L'OSCE e la NATO

La complessità delle operazioni di peacekeeping precedentemente descritte ha portato ad una collaborazione tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite e altre organizzazioni regionali nella gestione delle operazioni di mantenimento della pace. Da un lato ciò ha reso possibile una risposta più efficiente alle sfide poste dal nuovo ordine internazionale, grazie alle diverse competenze delle organizzazioni coinvolte, dall'altro lato tale situazione ha portato ad un'evoluzione dei compiti degli attori coinvolti, in particolare riguardo alla cooperazione civile-militare.

Per quanto riguarda la NATO e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa²⁷ (OSCE), infatti, la prima ha assunto una funzione prevalentemente militare, mentre la seconda agisce attraverso l'assistenza alla società civile, il monitoraggio dei diritti umani e le misure di costruzione delle istituzioni nei paesi che escono da un conflitto.

²⁵ F. Battistelli, T. Ammendola, M. G. Galantino, op. cit.

²⁶ Ibidem.

²⁷ L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) è un'organizzazione internazionale per la promozione della pace, del dialogo politico e della cooperazione, composta da 56 paesi membri. L'OSCE nasce come evoluzione della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), creata nel 1973 a Helsinki, nell'ambito della quale i paesi occidentali e i paesi del blocco sovietico si riunivano periodicamente. Il 1 gennaio 1995, la CSCE si è trasformata in un'organizzazione stabile, dotata di organi permanenti per lo svolgimento delle proprie attività con sede a Vienna.



La fine della Guerra Fredda ha costituito una seria sfida per entrambe le organizzazioni, costrette ad adattare la propria identità ad un mutato ordine internazionale. Riguardo all'OSCE, la fine del confronto ideologico tra le due superpotenze e l'aumento del numero e dell'intensità dei conflitti ha imposto un cambiamento di obiettivi e di strategie, in particolare verso strumenti di diplomazia preventiva, gestione delle crisi e riabilitazione post-conflitto.

La *Carta di Parigi per una nuova Europa*, del novembre 1990, è la prima reazione alla fine del sistema bipolare, un documento che sottolinea i cambiamenti positivi piuttosto che le minacce per la sicurezza europea, mentre il peacekeeping non viene espressamente preso in considerazione come strumento di azione. Tuttavia, oltre ad auspicare una nuova era di democrazia, pace e unità, la Carta suggerisce l'importanza di uno sforzo comune nel campo della sicurezza militare²⁸.

In seguito all'esplosione dei conflitti armati nell'ex Jugoslavia e all'accendersi della tensione negli Stati dell'Europa orientale tra la fine del 1991 e il 1992, gli Stati membri riuniti ad Helsinki nel luglio 1992 hanno elaborato un nuovo documento, intitolato *Le sfide del cambiamento*. Uno degli obiettivi dell'Organizzazione è la collaborazione con l'ONU, al fine di prevenire e gestire i conflitti internazionali, mentre tra gli strumenti di intervento è previsto il peacekeeping, definito come:

“un elemento operativo importante della capacità globale della CSCE per la prevenzione dei conflitti e per la gestione delle crisi finalizzato ad integrare il processo politico della soluzione dei conflitti. Le attività CSCE per il mantenimento della pace potranno essere intraprese nei casi di conflitto all'interno o di uno Stato partecipante o fra Stati partecipanti al fine di contribuire a mantenere la pace e la stabilità a sostegno di uno sforzo in corso per una soluzione politica.”²⁹

Nel settembre successivo, vengono dispiegate le prime missioni nella storia della CSCE, le tre Missioni di Lunga Durata in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina, con il compito di promuovere il dialogo nelle tre regioni, raccogliere informazioni sulle violazioni dei diritti umani e assistere le istituzioni nella legislazione sulle minoranze, diritti umani e elezioni democratiche. La missione più importante è, però, quella lanciata in Bosnia-Herzegovina nel dicembre 1995, in seguito alla firma degli Accordi di pace di Dayton, che prevedono la collaborazione di diverse organizzazioni, tra cui l'ONU, la NATO e l'OSCE, con l'obiettivo di implementare le varie parti degli Accordi. All'OSCE spetta il compito di elaborare e realizzare un accordo sulle misure di costruzione della fiducia tra le parti in conflitto, un accordo sul controllo degli armamenti in Bosnia e nell'ex Jugoslavia.

Nella seconda metà degli anni Novanta, all'interno dell'Organizzazione si apre un dibattito sul suo ruolo nella prevenzione dei conflitti, nel corso del quale emergono tre posizioni. La prima sostiene che l'OSCE non ha il compito di gestire aspetti militari del peacekeeping, i quali possono meglio essere condotti da

²⁸ *Charter of Paris for a New Europe*, Meeting of the Heads of State or Government of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Parigi, 19-21 novembre 1990.

²⁹ *Le sfide del cambiamento, Dichiarazione del vertice di Helsinki*, CSCE, 9-10 luglio 1992.



organizzazioni competenti, e dovrebbe, invece, concentrarsi sull'assistenza umanitaria. I sostenitori della seconda tesi affermano che l'OSCE dovrebbe, invece, rinforzare le proprie competenze a condurre operazioni di peacekeeping, attraverso la gestione di proprie missioni e la partecipazione ad operazioni condotte dall'ONU. Ciò presupporrebbe la costituzione di unità militari formate da contingenti nazionali e al comando di una struttura unificata. La terza posizione, infine, sostiene la partecipazione dell'OSCE a tre categorie di peacekeeping: le operazioni multifunzionali, la conduzione di missioni da parte di altre organizzazioni per conto dell'OSCE e le operazioni condotte direttamente dall'Organizzazione, la quale assume essa stessa la responsabilità operativa dell'azione militare³⁰.

Questa terza ipotesi è stata infine accettata dagli Stati membri e introdotta nel concetto di peacekeeping come è stato elaborato nella *Carta per la Sicurezza europea*, concordata durante il vertice di Istanbul del 1999. La nozione di peacekeeping è stata in questa sede rielaborata in un approccio comprensivo e più elastico. Riguardo al ruolo dell'OSCE nel mantenimento della pace è stato deciso che:

“l'OSCE può decidere, caso per caso e per consenso, di svolgere un ruolo nel mantenimento della pace, incluso un ruolo guida qualora gli Stati partecipanti ritengano che l'OSCE sia l'organizzazione più efficace e appropriata. A tale riguardo, l'OSCE potrebbe anche decidere un mandato che comporti il mantenimento della pace da parte di altri e cercare l'appoggio degli Stati partecipanti nonché di altre organizzazioni per fornire risorse e competenze.”³¹

Al dicembre 2010 l'Organizzazione è impegnata in 18 interventi nei paesi membri, tra missioni di peacekeeping e operazioni sul terreno, dislocate nell'Europa Sud-orientale, nel Caucaso, nell'Europa dell'Est e in Asia centrale. Lo scopo di tali operazioni è principalmente la facilitazione del processo politico, la prevenzione o la risoluzione dei conflitti e la promozione dello stato di diritto e del ruolo della società civile.³²

Per quanto riguarda la NATO, la prima risposta alle sfide poste dai mutati equilibri internazionali si concretizza nel documento *The Alliance Strategic Concept*, elaborato durante il Vertice di Londra del 1991³³. La dichiarazione considera i principali cambiamenti del sistema internazionale e le conseguenze per la struttura e la missione dell'Alleanza Atlantica. Al fine di mantenere un ordine pacifico in Europa, vengono introdotti due concetti: la gestione delle crisi e la prevenzione del

³⁰ *NATO – OSCE Interaction in Peacekeeping: Experience and Prospects in Southeast Europe*, Guergana Velitchkova, NATO/EAPC Research Fellowship 2000 – 2002, giugno 2002.

³¹ *Carta per la sicurezza europea*, OSCE, Vertice di Istanbul, 1999.

³² In particolare le operazioni OSCE in corso al dicembre 2010 sono: Presenza in Albania, Missione in Bosnia – Herzegovina, Missione in Montenegro, Missione in Serbia, Missione in Kosovo, Missione Skopje, Ufficio a Zagabria, Ufficio a Minsk, Missione in Moldavia, Progetto in Ucraina, Ufficio a Baku, Ufficio a Yerevan, Rappresentante Personale del Presidente per il conflitto nel Nagorno – Karaback, Centro a Ashgabat, Centro a Astana, Centro a Bishkek, Ufficio in Tagikistan, Progetto in Uzbekistan.

³³ *The Alliance Strategic Concept*, Consiglio del Nord Atlantico, NATO, 7-8 novembre 1991.



conflitto, da attuarsi attraverso il dialogo, la cooperazione e il mantenimento di una difesa collettiva efficace.

In seguito, la disgregazione dell'ex Jugoslavia e la conseguente minaccia per la stabilità e la sicurezza europea causata dal conflitto nei Balcani ha portato ad una riflessione da parte degli Stati membri sul ruolo della NATO nelle operazioni di mantenimento della pace. Nel corso del 1992, il Consiglio del Nord Atlantico, principale organo decisionale dell'Organizzazione, prende la decisione di supportare militarmente le missioni di peacekeeping della CSCE e le operazioni condotte sotto l'autorità dell'ONU. Nel 1995 viene infine approvato il documento intitolato *NATO Military Planning for Peace Support Operations*, il primo di una serie di risoluzioni con l'obiettivo di elaborare una dottrina sulle operazioni di peacekeeping³⁴. La prevenzione del conflitto e la gestione delle crisi sono aspetti centrali dei nuovi compiti assegnati alle strutture dell'Organizzazione, al fine di mantenere la pace nell'area Euro-Atlantica.

Nella dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo resa durante il vertice di Washington il 24 aprile 1999, nel paragrafo dedicato alla gestione delle crisi si legge:

“Nel perseguimento di una politica di preservazione della pace, di prevenzione della guerra e di rafforzamento della sicurezza e della stabilità, come stabilito nei propri obiettivi, la NATO cercherà, in cooperazione con altre organizzazioni, di prevenire i conflitti, o, nel caso in cui una crisi sorga, di contribuire alla sua effettiva gestione, conformemente al diritto internazionale. (...) la NATO ribadisce la sua offerta, fatta a Bruxelles nel 1994, di supportare caso per caso in accordo con le proprie procedure, missioni di peacekeeping e altre operazioni sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza dell'ONU o la responsabilità dell'OSCE.”³⁵

Il 1995 è anche l'anno in cui viene dispiegata la prima missione di peacekeeping della NATO in Bosnia Herzegovina, con l'obiettivo di far rispettare gli Accordi di Dayton firmati nel dicembre 1995. La Forza di Implementazione (IFOR), composta da 60,000 soldati, ha il compito di mantenere la sicurezza e facilitare la ricostruzione del paese ed è seguita dalla missione della Forza di Stabilizzazione (SFOR) nel 1996.

A queste prime missioni in Bosnia sono seguiti altri interventi, principalmente su autorizzazione dell'ONU, che si sono occupati di tutti gli aspetti della gestione delle crisi: veri e propri interventi militari, operazioni di peacekeeping, addestramento e supporto logistico e aiuti umanitari. Al dicembre 2010, forze NATO operano in Afghanistan, in Kosovo, nel Mediterraneo, nel Corno d'Africa, in Iraq e in Somalia.

La NATO, inoltre, utilizza la Cooperazione Civile-Militare come strumento principale per le operazioni di gestione di crisi, in quanto costituisce un mezzo importante per coordinare le attività civili e quelle militari. Infatti, data la natura multifunzionale delle attuali missioni di peacekeeping, la collaborazione tra i militari e i funzionari civili, a cui vengono assegnate specifiche funzioni come la gestione degli aspetti umanitari, economici e culturali, è fondamentale.

³⁴ *Report to the Ministers by the NACC Ad Hoc Group on Co-operation in Peacekeeping*, Atene, 11 giugno 1993.

³⁵ *The Alliance Strategic Concept*, NATO, Washington, 24 aprile 1999.



2.2 L'Unione Europea

A partire dagli anni '80 dello scorso secolo, con l'affievolirsi della competizione bipolare tra il blocco Occidentale e il blocco Orientale, gli Stati membri dell'allora Comunità europea hanno cominciato a discutere sulla possibilità di attribuire competenze di gestione di crisi internazionali agli organi comunitari. Successivamente, la fine della Guerra Fredda ha portato alla nascita di un nuovo concetto di sicurezza internazionale, non più legato al pericolo di un conflitto nucleare tra Unione Sovietica e Stati Uniti, ma a nuovi fattori come il contrabbando, la criminalità organizzata, il traffico di droga, i conflitti etnici.

La necessità di coordinare la politica estera dei paesi membri delle istituzioni europee, al fine di rispondere in maniera più efficace alle crisi internazionali, è alla base della nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune, introdotta con il Trattato di Maastricht del 1992. Tale trattato, infatti, stabilisce che al fine di affermare l'identità internazionale dell'Unione europea, è necessario attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione di una politica di difesa.

La competenza dell'Unione a costituire e gestire missioni di peacekeeping è prevista per la prima volta e in modo espresso dal Trattato di Amsterdam del 1997, il quale stabilisce che tra i compiti della PESC vi sono:

“il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai principi delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki” e lo “sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”³⁶.

Il progetto di sviluppare una Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), che fosse allo stesso tempo una parte distinta ma compresa nella Politica Estera di Sicurezza Comune, è stato proposto per la prima volta durante il Consiglio europeo di Colonia, svoltosi il 3 e il 4 giugno 1999.

La PESD intende consentire all'Unione di sviluppare le proprie capacità civili e militari di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti su scala internazionale, contribuendo così al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite. La PESD, che non comporta la creazione di un esercito europeo, si sviluppa compatibilmente con la NATO e in maniera coordinata con essa.

Il comitato politico e di sicurezza (COPS), il comitato militare dell'UE (CMUE) e lo Stato maggiore dell'UE (EMUE) costituiscono le strutture politiche e militari permanenti per una politica di difesa autonoma e operativa dell'Unione. Inoltre, il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 ha stabilito il cosiddetto “Helsinki Headline Goal” al fine di migliorare le capacità d'intervento militari, cioè la possibilità per l'Unione di schierare, entro 60 giorni e per almeno un anno, fino a

³⁶ *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, Amsterdam, 2 ottobre 1997.



60.000 uomini. Le cosiddette Forze di Reazione Rapida sono state dichiarate operative nel 2003.

Nel dicembre dello stesso 2003, il vertice dei capi di Stato e di Governo riunito a Bruxelles ha elaborato il documento intitolato “Un’Europa sicura in un mondo migliore”, contenente le linee guida in materia di sicurezza europea.

Dopo aver delineato le principali sfide globali alla sicurezza, in particolare i conflitti causati dalla povertà e dalle malattie, la dichiarazione elenca le principali minacce a cui gli Stati membri possono andare incontro:

- **Terrorismo**, la cui manifestazione più recente ha carattere globale, causata prevalentemente dalle pressioni della modernizzazione, dalle crisi culturali, sociali e politiche.
- **La proliferazioni di armi di distruzione di massa**, definita come la più grave delle minacce alla sicurezza europea, in modo particolare le armi biologiche e le tecnologie missilistiche.
- **Conflitti regionali**, sia quelli vicini all’Europa, come in Medio Oriente, sia territori geograficamente lontani, ma che possono nondimeno essere una minaccia per gli Stati membri, come in Kashmir e in Corea.
- **Fallimento dello Stato**, causato principalmente dal malgoverno e dai conflitti civili, che possono portare al collasso delle istituzioni pubbliche.
- **Criminalità organizzata**, in particolare il traffico di droga e armi e la tratta di donne e migranti clandestini.

Al fine di proteggere la propria sicurezza, l’Unione europea si prefigge tre obiettivi strategici:

- **Contrastare le minacce**, attraverso una partecipazione attiva delle istituzioni europee alle azioni volte a contrastare le attività terroristiche, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e favorire la ricostruzione dei paesi che escono da un conflitto.
- **Rafforzare la sicurezza nel vicinato europeo**, per favorire l’esistenza di una cerchia di paesi ben governati ad est dell’Unione e lungo il Mediterraneo, in modo da intrattenere rapporti di cooperazione.
- **Costruire un ordine mondiale basato sul multilateralismo efficace**, per salvaguardare e sviluppare il diritto internazionale, nel quadro delle Nazioni Unite e delle organizzazioni universali e regionali esistenti.³⁷

Nell’ambito di tale strategia, l’Unione europea ha intrapreso una serie di attività, le più importanti delle quali sono la stabilizzazione militare, la lotta alla pirateria, la costruzione di forze di polizia, riforme della sicurezza, della giustizia e della legislazione, il monitoraggio della pace, di accordi sul confine e di cessate il fuoco.

³⁷ *Un’Europa sicura in un mondo migliore, Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.



Alcuni Stati, tuttavia, nel corso degli anni si dimostrano sempre più insoddisfatti dell'implementazione del processo di Helsinki, in particolare Francia e Gran Bretagna. Nel giugno 2004 si giunge così ad un nuovo "Headline Goal", in cui tutti gli Stati si impegnano a dispiegare operazioni di gestione delle crisi per rispondere alle situazioni di emergenza, con contingenti di 1.550-2.000 uomini. Anche in questo caso, però, non sono previsti meccanismi di sanzione per i paesi membri che non si conformano agli impegni sottoscritti, mettendo in evidenza i limiti e i difetti di un approccio di questo tipo.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, comprende una serie di innovazioni, con l'obiettivo di aumentare la coerenza e le capacità dell'Unione come attore globale. In particolare è prevista l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente, concepita con lo scopo di permettere agli Stati membri di incrementare la loro cooperazione nel campo della sicurezza. L'implementazione della CSP ha potenzialmente un impatto importante, sia sullo sviluppo di una capacità militare europea coerente, sia sulla prospettiva di un risparmio per i budget della difesa dei singoli Stati. È, tuttavia, ancora presto per valutare l'impatto della CSP, i paesi membri si sono mostrati fino ad ora riluttanti ad una sua implementazione concreta, così come ad un impegno verso un progetto comune.³⁸

Allo stesso tempo, gli Stati membri hanno deciso di dotare l'UE di competenze civili per la gestione delle crisi internazionali, sia attraverso il primo, sia attraverso il terzo pilastro dell'Unione.

La Comunità europea ha il compito di portare avanti politiche di ricostruzione a lungo termine e di fornire assistenza a paesi terzi in situazioni di crisi, per mezzo di strumenti di tipo finanziario, settoriale e geografico. Nel corso degli anni, tali strumenti sono cresciuti di numero e sono stati inseriti in 6 categorie di azione esterna: Aiuto umanitario, Stabilizzazione, Assistenza finanziaria, Assistenza per la Pre-adesione, Politica di Vicinato e Cooperazione economica e allo sviluppo.

La Politica Estera di Sicurezza e Difesa, a sua volta, ha l'obiettivo di predisporre attività di breve periodo per evitare l'aggravarsi della tensione. Nel 2004, inoltre, è stata adottata una serie di decisioni per espandere gli strumenti civili della PESD, le cui priorità sono il rafforzamento delle forze dell'ordine, dello stato di diritto e dell'amministrazione civile in società post-conflitto e il monitoraggio delle crisi.

Il quadro di intervento così delineato si presenta complesso e frammentato, con il risultato di condurre a politiche spesso incoerenti e in competizione tra loro. Al fine di superare i limiti di questa impostazione, il Trattato di Lisbona ha abolito la struttura a pilastri e razionalizzato gli interventi e gli strumenti. Inoltre, la PESD viene rinominata Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), mentre l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che guida la PESC, è anche membro della Commissione europea, in modo da garantire coerenza nell'azione esterna della UE.

³⁸ Ettore Greco, Nicoletta Pirozzi, Stefano Silvestri, *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Quaderni IAI, English Series, Istituto Affari Internazionali, Roma, Novembre 2010.



Al dicembre 2010 le operazioni in corso dell'Unione europea sono quattordici, dispiegate in quasi tutte le aree di crisi del pianeta.³⁹ Esse si caratterizzano per un approccio che si può definire “comprendivo”, ovvero consistente nell'impiego di strumenti sia civili sia militari. È importante sottolineare, però, che la maggior parte degli interventi decisi dall'UE è di carattere civile: infatti solo tre delle quattordici missioni al momento dispiegate sono classificate come operazioni militari. Le missioni europee, inoltre, includono non solamente operazioni di peacekeeping in senso stretto, ma anche attività di peacebuilding, spesso rendendo difficile una distinzione netta tra i due campi di azione.

L'area principale di intervento delle istituzioni europee è costituita dai Balcani, dove operano tre diverse missioni. La Missione di Polizia in Bosnia Herzegovina (EUPM) è stata la prima operazione lanciata dall'Unione Europea, il 1 gennaio 2003, con il compito di creare stabili istituzioni di polizia attraverso attività di monitoraggio e di consulenza, senza condurre direttamente azioni di polizia. Ad essa si è aggiunta una missione militare (EUFOR Altea), dal 1 gennaio 2005, succedendo alla missione SFOR della NATO, che fino ad allora aveva il compito di implementare gli accordi di Dayton del 1995 e di mantenere la pace in Bosnia Herzegovina.

Nel febbraio 2008 è stata lanciata la missione EULEX in Kosovo, la più grande operazione civile di Politica europea di sicurezza e difesa mai dispiegata, consistente nell'invio di 3.000 uomini. L'obiettivo generale di contribuire alla costruzione dello stato di diritto nel Kosovo è stato ulteriormente complicato dalla dichiarazione di indipendenza del governo di Pristina, che ha provocato una reazione negativa da parte di numerosi paesi, alcuni dei quali membri dell'Unione europea.

Altre due operazioni UE sono in atto in Europa. La prima missione (EUBAM Moldova e Ucraina del 2005) ha il fine di monitorare il rispetto della frontiera tra la Moldova e l'Ucraina; la seconda (EUMM Georgia del 2008) ha l'obiettivo di controllare il rispetto degli accordi seguiti al conflitto tra Georgia e Russia del 2008.

Una seconda area di intervento molto importante è l'Africa. Due missioni sono dispiegate nella Repubblica Democratica del Congo: la prima, (EUSEC, lanciata nel 2005) ha l'obiettivo di fornire consulenza in materia di riforma della sicurezza; la seconda (EUPOL, lanciata nel 2007) ha il compito di assistere le istituzioni per la riforma del settore della polizia. Una terza missione civile è dispiegata nella Guinea Bissau (EU SSR, dispiegata nel 2008), anch'essa creata per assistere il paese nella riforma della sicurezza.

A queste missioni civili, si affiancano due interventi militari in Somalia e nelle acque circostanti il Corno d'Africa. La prima operazione (EUTM Somalia del 2010) è nata con l'obiettivo di assistere l'addestramento delle forze di sicurezza somale del Governo federale di Transizione della Somalia. La seconda operazione (EUNAVFOR – Atalanta del 2008) è stata dispiegata su esecuzione delle risoluzioni delle Nazioni Unite, al fine di proteggere le imbarcazioni naviganti al largo delle coste della Somalia da attacchi da parte di pirati.

³⁹ Ad esse si aggiungono anche dieci operazioni completate: tre operazioni in Macedonia (2003-2006), tre nella Repubblica Democratica del Congo (2003-2007), un'operazione in Ciad (2008-2009), una in Sudan (2005-2006), una in Georgia (2004-2005) e una in Indonesia (2005-2006). Sul totale di 25 missioni – tra completate e ancora in corso – 17 sono civili, mentre due sono caratterizzate dalla commistione di elementi civili e militari.



Due missioni europee sono operative nei Territori palestinesi (EUBAM Rafah del 2005 e EUPOL COPPS del 2006), con i compiti, rispettivamente, di monitorare il varco alla frontiera tra la Striscia di Gaza e l'Egitto e di assistere l'Autorità Palestinese ad attuare una riforma della polizia.

L'Unione europea è attiva anche in paesi che escono da un conflitto o dove una guerra è ancora in corso. Nel 2005 è stata autorizzata la missione EUJUST LEX in Iraq, al fine di assistere il Governo iracheno nella riforma del settore della giustizia e nella costruzione di uno stato di diritto. Dal 2007, inoltre, è dispiegata l'operazione EUPOL in Afghanistan, con l'obiettivo di contribuire all'addestramento degli agenti di polizia.

Infine, una missione europea è operativa in Indonesia (AMM del 2005), con il compito di monitorare l'accordo di pace tra il governo indonesiano e il movimento di liberazione di Aceh.⁴⁰

3. Peacekeeping civile non armato

3.1 Peacekeeping civile e Peace Research

Nel corso degli ultimi anni, le missioni di peacekeeping militare sono state sottoposte a severe critiche, sia con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e diminuirne i costi, sia al fine di proporre delle alternative all'uso della forza per mantenere e costruire la pace.

Il primo tipo di critiche ha avuto il merito di porre l'attenzione sulla dimensione civile delle missioni di pace e sul rapporto che intercorre tra le forze militari e il personale civile. Tale relazione è stata studiata nell'ambito della Cooperazione Civile Militare, concetto definito ed elaborato sia dalla NATO, sia dall'Unione Europea e da altri Stati occidentali. Ai civili, dunque, viene riconosciuto un ruolo specifico, con mansioni di aiuto umanitario, monitoraggio elettorale, ricostruzione delle infrastrutture distrutte durante il conflitto. Nonostante questi compiti, tuttavia, in tale contesto il peacekeeping civile rimane una componente integrata e funzionale di operazioni che rimangono essenzialmente militari.

La seconda tipologia di critiche, al contrario, parte da un presupposto teorico ed ideologico differente, cioè che attività di mantenimento della pace gestite esclusivamente da civili non armati siano più efficaci rispetto ad azioni che contemplan la forza armata. In tale contesto, infatti, la forza armata può essere controproducente e non sempre utile al fine di risolvere una situazione di conflitto. Di conseguenza, in discussione è lo stesso approccio tradizionale alla sicurezza nazionale ed internazionale, focalizzato esclusivamente sulla dimensione militare, inidonea a garantire la sicurezza degli individui.

La base teorica di questo approccio risale agli anni successivi alla seconda guerra mondiale e va sotto il nome di *Peace Research* o *Peace Studies*, filone di

⁴⁰ Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane (a cura di), *European Security and Defence Policy, the first 10 years (1999-2009)*, The European Union Institute for Security Studies, Parigi, 2009.



ricerca sociale nata e sviluppatasi negli Stati Uniti.⁴¹ Nel corso degli anni Sessanta la *Peace Research* si diffonde anche in Europa, grazie in particolare alle ricerche di Johan Galtung, matematico e sociologo norvegese, e alla diffusione di movimenti sociali e di dibattiti all'interno delle università.

Un primo aspetto di questo filone di studi è il suo carattere interdisciplinare, molte discipline infatti hanno portato contributi a questi studi, non solo le scienze sociali, ma anche matematiche e naturali. Un secondo fattore che caratterizza la *Peace Research* è l'analisi del concetto di conflitto, inteso come un elemento strutturale della società. Di conseguenza esso non può/deve essere eliminato, ma può essere gestito affinché non assuma forme violente, attraverso la trasformazione del conflitto con strumenti pacifici.

In questo contesto è chiaro come il peacekeeping assuma una connotazione fondamentale diversa da quella precedentemente esposta in riferimento all'attività delle Nazioni Unite o di altre Organizzazioni internazionali. Nella letteratura dei *Peace Studies*, il concetto di peacekeeping descrive una delle tre strategie complementari per affrontare i conflitti violenti elaborate da Galtung.⁴²

Un'efficace azione di mantenimento della pace comprende una serie di attività complementari che costruiscano delle relazioni stabili con le parti in conflitto, aumentino la fiducia degli attori, rafforzino i meccanismi e le strutture esistenti per affrontare la violenza e utilizzino forme di pressione al fine di prevenire ed evitare ulteriore violenza.

Una delle principali strategie che i peacekeepers civili possono adottare per ridurre la violenza è la pressione morale, intendendo con ciò l'autorità che personalità locali o internazionali possono far valere nei confronti dei gruppi armati e di coloro che commettono atti di violenza. Una seconda strategia è la pressione politica, che comprende tra le altre azioni l'esclusione da organismi internazionali, il danno allo status internazionale o all'interno della propria comunità. Una terza strategia è la pressione legale, ovvero la possibilità che i peacekeepers contribuiscano a raccogliere dati sulle attività illegali che possono essere utilizzati nel corso di processi, sia locali sia internazionali. La quarta strategia riguarda le pressioni economiche, che possono comprendere la minaccia di sanzioni da parte dell'ONU o di altre Organizzazioni internazionali come l'Unione Europea, il ritiro di investimenti e finanziamenti, fino alle ritorsioni commerciali. Infine si può ricordare l'importante ruolo dei media, la cui attenzione può costituire un efficace deterrente ad azioni violente.⁴³

⁴¹ Fabio Fossati, *Introduzione alla Peace Research*, in Andrea Licata (a cura di), *Università per la pace, Il ruolo dell'università nell'analisi e nell'impegno a favore della pace*, ISIG, Istituto di Sociologia di Gorizia, Università degli Studi di Trieste, 2002.

⁴² Per ogni tipo di conflitto ci sono tre componenti fondamentali: gli *atteggiamenti*, cioè le immagini del nemico e gli odi, che alimentano i conflitti; i *comportamenti*, cioè le azioni che le persone compiono per infliggere danni ai loro nemici e le *cause*, che conducono al conflitto. In un articolo del 1976, *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding*, Galtung concettualizza queste tre espressioni, corrispondenti a tre strategie nell'affrontare i conflitti. Il peacemaking si riferisce all'azione di Stati o altri attori internazionali e prevede azioni di mediazione, di conciliazione, al fine di raggiungere un accordo e di interrompere i combattimenti. Il peacekeeping ha l'obiettivo di ridurre la violenza e tenere separate le parti, creando un ambiente sicuro affinché gli individui possano affrontare le cause alla base del conflitto. Il peacebuilding persegue dunque il fine di ottenere una pace duratura ed evitare il riaccendersi del conflitto.

⁴³ Tim Wallis, *Civilian Peacekeeping*, *Entry in the Oxford Encyclopedia of Peace*, 2010.



Secondo una serie di studi, queste pressioni hanno un'influenza sia sul comportamento degli individui coinvolti in un conflitto, sia sulle decisioni prese dai leader politici e militari nelle situazioni di guerra.

Per quanto riguarda i compiti specifici degli attori coinvolti in missioni di peacekeeping, alcune ricerche pongono in evidenza le seguenti azioni:

- **Zone cuscinetto:** un'area, spesso definita negli accordi di pace, controllata dai peacekeepers civili al fine di tenere separate le parti.
- **Interposizione:** situazione in cui i peacekeepers fisicamente si interpongono tra le parti opposte, spesso rendendo possibile la comunicazione o utilizzando l'autorità morale per prevenire l'uso diretto della violenza.
- **Zone di pace:** un'area in cui non si svolgono combattimenti e dove non è possibile portare armi. Le zone di pace possono essere dichiarate dagli abitanti e non sempre richiedono la presenza di peacekeepers, sebbene tale presenza sia necessaria se le parti non rispettano il divieto di uso della forza nell'area.
- **Accompagnamento:** la protezione di individui, organizzazioni o piccoli gruppi da attacchi, grazie alla presenza di peacekeepers che fisicamente accompagnano tali persone, conseguendo una riduzione della violenza diretta e un aumento della fiducia.
- **Osservazione e monitoraggio:** il controllo delle condizioni dei trattati di pace, l'impatto del conflitto sui civili, il numero degli abusi di diritti umani o la condotta degli individui durante lo svolgimento delle elezioni.
- **Facilitazione della comunicazione:** azioni volte ad evitare la diffusione di false informazioni capaci di condurre alla ripresa del conflitto, ad aprire vie di comunicazioni tra le parti opposte o fornire uno spazio sicuro per l'incontro e la discussione tra le parti.⁴⁴

3.2 Esperienze di Peacekeeping civile

La prima esperienza di gestione e trasformazione dei conflitti con mezzi pacifici risale al periodo tra le due guerre mondiali e fa riferimento all'Esercito della Pace, Shanti Sena in lingua hindi, un modello di interposizione non violenta elaborato da Gandhi. I suoi membri avevano l'obiettivo di prevenire gli episodi di violenza, attraverso la creazione di uno spazio di dialogo e di discussione tra le parti, al fine di evitare lo scoppio di un conflitto. Nel caso in cui la violenza avesse avuto luogo, l'Esercito della Pace si proponeva come mediatore, elaborando delle strategie con le parti in conflitto, anche attraverso la realizzazione di seminari educativi e formativi per analizzare le cause del conflitto.

Nel corso degli ultimi 30 anni, tuttavia, l'esempio più importante di peacekeeping civile non armato è costituito dall'esperienza di numerosi gruppi di individui appartenenti a diversi paesi. Alcuni di essi operano attraverso organizzazioni non governative o associazioni internazionali, altri agiscono attraverso progetti di breve periodo con un obiettivo determinato.⁴⁵

⁴⁴ Christine Schweitzer (a cura di), *Civilian Peacekeeping, A Barely Tapped Ressource*, Institute for peace work and non-violent conflict transformation e Nonviolent Peaceforce, 2010.

⁴⁵ Lisa Schirch, *Civilian Peacekeeping Preventing Violence and, Making space for Democracy*, Life and Peace Institute, Uppsala, 2006.





Peace Brigades International è la più vecchia organizzazione di peacekeeping civile, nata nel 1981 con l'obiettivo di creare un'organizzazione internazionale impegnata in attività di intervento in situazioni di conflitto, al fine di prevenire e ridurre episodi di violenza. La prima azione risale al 1983, quando 10 volontari si recarono in Nicaragua con lo scopo di interporre tra le forze sandiniste e i ribelli dei contras, per impedire le ostilità. Nello stesso anno, volontari di Peace Brigades International furono dispiegati in Guatemala con il compito di accompagnare gli individui a rischio di azioni violente da parte di gruppi militari. A partire dagli anni successivi, l'attività dell'organizzazione si è estesa in El Salvador, Sri Lanka, Colombia, Haiti, Balcani, Chiapas, Indonesia e Nepal, portando avanti attività non solo di peacekeeping, ma anche iniziative di peacemaking e di aiuti umanitari.


Una seconda esperienza significativa è quella di Nonviolent Peaceforce, organizzazione nata in India nel 2002 al fine di costituire forze di pace internazionali civili e non violente da inviare nelle zone di conflitto come parte terza e su richiesta degli attori locali. Con l'obiettivo di costruire la fiducia tra le parti e procedere alla trasformazione del conflitto, le strategie di Nonviolent Peaceforce prevedono l'accompagnamento di attivisti della società civile, la presenza protettiva nei villaggi e il monitoraggio di eventi. L'organizzazione è attualmente attiva in Sri Lanka, in Sudan e nelle Filippine.


A livello istituzionale, un progetto internazionale di istituzione di corpi civili di pace risale al 1994, quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite fa propria un'iniziativa del governo argentino di creare un corpo di volontari da impiegare nella gestione di crisi internazionali. In base alla risoluzione del 1994 e a documenti successivi, i cosiddetti Caschi Bianchi sono formati da civili volontari in grado di essere immediatamente disponibili in base alle esigenze dell'ONU nei casi di disastri naturali, emergenze assistenza umanitaria, ricostruzione e sviluppo, cioè attività di mantenimento della pace. Secondo le successive risoluzioni del 2003 e 2007, i Caschi Bianchi hanno il compito di operare in stretta collaborazione con l'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari delle Nazioni Unite e con i Volontari delle Nazioni Unite.


Bibliografia

 Aprile Silvia, Marco Maria Soledad, Ruffini Gianni, *Civil-military relations in PSOs. The Italian experience, CIMIC and future perspectives*, Working Paper, Centro Studi di Politica Internazionale, 2005.



















 Archivio Disarmo, *La Riabilitazione post-conflitto. Nuova frontiera dell'intervento delle Nazioni Unite. Rapporto di ricerca per il Ministero degli Affari Esteri*, Roma, 2007.

 Battistelli Fabrizio, *Peacekeeping e Peacekeepers*, p. 512-539, in Nicola Labanca (a cura di), *Gli italiani in guerra. Conflitti, identità, memorie dal Risorgimento ai giorni nostri*, Utet, Torino, 2009.

 Battistelli Fabrizio, *Peacekeeping and the Postmodern Soldier*, in *Armed Forces and Society*, Spring 1997, Volume 23, Number 3.

 Battistelli Fabrizio, Ammendola Teresa, Galantino Maria Grazia, *The Fuzzy Environment and Postmodern Soldiers: The Motivations of the Italian Contingent in Bosnia*, in Erwin A. Schmidl (a cura di), *Peace Operations Between War and Peace*, Frank Cass, London, 2000.



-  Boutros Boutros Ghali, *Un'Agenda per la Pace, Diplomazia Preventiva, Pacificazione, Mantenimento della Pace*, United Nations, New York, 1992.
-  Boutros Boutros Ghali, *Supplement to An Agenda For Peace*, United Nations, New York, 1995.
-  Conforti Benedetto, *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 2005.
-  Consiglio dell'Unione Europea, *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*, Bruxelles, 2008.
-  Consiglio dell'Unione Europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore, Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 2003.
-  De Vasconcelos Alvaro, *What ambitions for european defence in 2020?*, Institute for Security studies, Parigi, 2009.
-  Panel on United Nations Peace Operations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, United Nations, New York, 2000.
-  Fossati Fabio, *Introduzione alla Peace Research*, in Andrea Licata (a cura di), *Università per la pace, Il ruolo dell'università nell'analisi e nell'impegno a favore della pace*, ISIG, Istituto di Sociologia di Gorizia, Università degli Studi di Trieste, 2002.
-  Greco Ettore, Pirozzi Nicoletta, Silvestri Stefano, *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Quaderni IAI, English Series, Istituto Affari Internazionali, Roma, Novembre 2010.
-  Grevi Giovanni, Helly Damien and Keohane Daniel (a cura di), *European Security and Defence Policy, The First 10 Years (1999-2009)*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009.
-  Keohane Daniel, *In Defence of European Defence*, ISS Analysis, European Union Institute for Security Studies, 2009.
-  Missiroli Antonio, *Revisiting the European Security Strategy – beyond 2008*, Policy Brief, European Policy Centre, 2008.
-  Schirch Lisa, *Civilian Peacekeeping Preventing Violence and, Making space for Democracy*, Life and Peace Institute, Uppsala, 2006.
-  Schweitzer Christine (a cura di), *Civilian Peacekeeping, A Barely Tapped Ressource*, Institute for peace work and non-violent conflict transformation e Nonviolent Peaceforce, 2010.
-  United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda, Charting a New Horizon for Un Peacekeeping*, United Nations, New York, 2009.
-  United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operation. Principles and Guidelines*, United Nations, New York, 2008.
-  Van Eekelen Willem, *From Words to Deeds, The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Policy Studies, Brussels, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006.
-  Wallis Tim, *Civilian Peacekeeping*, Entry in the Oxford Encyclopedia of Peace, 2010.

