



Periodico mensile dell'Archivio Disarmo - Nuova Serie - anno 15
n° 5 – maggio 2002

I compiti della polizia civile (UNCIVPOL) nelle missioni di peacekeeping

Le prime partecipazioni di unità di polizia civile alle missioni di mantenimento della pace risalgono alle operazioni in Congo¹ e a Cipro². Fu in occasione di quest'ultima missione che il Consiglio di Sicurezza conì il termine *Civilian Police* (in sigla UNCIVPOL) per distinguere questa componente dalla polizia militare che già partecipava alle operazioni di peacekeeping³, con il compito di controllare il rispetto e di imporre leggi, regolamenti e ordini militari all'interno dei contingenti⁴.

¹ Nell'ONUC (*UN Operation in the Congo* giugno 1960-giugno 1964) furono impiegate prima una piccola unità del Ghana e poi una più numerosa (400 uomini) della Nigeria (Schmidl, 1998).

² Nell'UNFICYP (*UN Peacekeeping Force in Cyprus*, marzo 1964-) dal giugno 1964 furono impiegati 173 poliziotti, all'incirca 30 in ogni distretto, provenienti da cinque Paesi: Australia (40), Austria (33), Danimarca (40), Nuova Zelanda (20) e Svezia (40). Dopo l'invasione turca e la spartizione dell'isola nel 1974, la componente di polizia fu ridotta e oggi consta di 20 poliziotti australiani e 14 irlandesi (Schmidl, 1998).

³ Nelle missioni di peacekeeping esistono due distinte organizzazioni di polizia militare: "la polizia militare di ciascuno Stato che fornisce i contingenti nazionali, per le proprie istituzionali esigenze di sicurezza e di gestione del personale e delle installazioni militari; la polizia militare con compiti sovranazionali della forza di pace nel suo complesso, spesso composta da aliquote degli organi di polizia militare nazionali, a garanzia del rispetto del mandato internazionale" (Marcheggiano, 1998: 234).

⁴ Più in dettaglio i compiti tradizionali della polizia militare sono: "assicurare le attività di polizia giudiziaria militare (indagini per la repressione dei reati militari, arresto, custodia, traduzione dei detenuti, assistenza ai Tribunali Militari, ecc.); garantire il mantenimento della disciplina militare; concorrere alla sicurezza e alla protezione del segreto militare; concorrere alla disciplina della circolazione stradale militare; garantire la difesa ed il controllo di installazioni militari o di punti sensibili particolarmente importanti, disciplinando anche gli accessi a determinate zone, edifici, aree e locali; vigilare sui civili che seguono le forze armate; garantire scorte di sicurezza ad alte autorità militari ed, eventualmente a prigionieri di guerra; concorrere

La scelta di questo termine è stata da molti criticata, perché il concetto di polizia, come quello ad esso strettamente collegato di mantenimento dell'ordine pubblico, assume significati molto diversi nei vari Paesi. Mentre in Occidente la polizia è una istituzione legittimata ad attuare le limitazioni che la legge impone alle libertà dei singoli e dei gruppi per la salvaguardia e la conservazione dell'ordine pubblico, nei Paesi in via di sviluppo è associato a persone brutali, che non si astengono dall'uso delle torture e che sono in generale anche corrotte.

La CIVPOL è diventata una componente significativa - per quantità di uomini e di compiti assegnatele - a partire dalla missione in Namibia (UNTAG). Questa missione rappresenta un punto di svolta nel ruolo e nelle funzioni della polizia civile in particolare perché è stata la prima partecipazione di una componente di polizia in uniforme⁵. Come già accade per i contingenti militari, ogni unità di polizia indossa la propria divisa nazionale a cui aggiunge i simboli delle Nazioni Unite e ogni poliziotto conserva il proprio grado, anche se è inserito in squadre miste.

A questo proposito uno dei principali problemi che si devono risolvere in riferimento alla costituzione dei contingenti di polizia civile e che non si è mai posto per quelli militari,

all'attuazione delle requisizioni; disciplinare l'eventuale evacuazione delle popolazioni civili dalla zona di combattimento; mantenere l'ordine pubblico in zona di combattimento e in territorio occupato; proteggere gli abitanti dal saccheggio e dalle requisizioni illegali" (Marcheggiano, 1998: 233-234).

⁵ Il personale di polizia - in tutto 1.500 uomini - proveniva da 25 Paesi: Austria, Bangladesh, Barbados, Belgio, Egitto, Fiji, Ghana, Guyana, India, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kenya, Nigeria, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Pakistan, Repubblica Democratica Tedesca, Repubblica Federale Tedesca, Singapore, Svezia e Tunisia (United Nations, 1996).

essendo rispettato il principio dell'unità di comando - ossia ogni contingente militare viene lasciato alla guida del suo comandante naturale e non è suddiviso in unità miste - è quello dell'eccessiva numerosità degli ufficiali di polizia di alto rango che non permette l'individuazione di una chiara e funzionale gerarchia interna. Inoltre, la pratica corrente di dispiegare personale di polizia di diverse nazionalità in ogni località, che è funzionale a testimoniare il carattere multinazionale della missione, riduce l'efficienza e l'efficacia delle unità di polizia, perché le differenze culturali possono causare tensioni⁶ e di certo aumentano il tempo necessario ad ogni unità giunta in zona di operazione per essere pienamente operativa, in quanto ogni agente deve imparare a conoscere e ad adeguarsi ai modelli di valore e di comportamento a cui gli altri fanno riferimento nello svolgimento del proprio lavoro.

L'UNTAG, poi, costituisce la prima volta in cui la CIVPOL è stata posta sotto il comando di un commissario di polizia, nominato dal Segretario Generale, che risponde direttamente al Rappresentante Speciale⁷. Nelle precedenti missioni, invece, le unità di polizia civile facevano parte dello staff civile della Forza militare ed erano poste sotto il comando diretto del Comandante della Forza e controllate dal suo consigliere di polizia. Il concetto di polizia civile quale componente indipendente (da quella militare) della missione di pace è, quindi, relativamente recente. Ancora più nuova è la sistematizzazione delle linee guida per la sua istituzione e sul funzionamento chiaramente specificate solo in occasione dell'istituzione della IPTF (*International Police Task Force*) in Bosnia. Tale indipendenza realizzatasi sul campo è da costruire a livello decisionale. Essa dipenderà dal ruolo che i consiglieri di polizia assumeranno all'interno della nuova divisione *Military and Civilian Police* creata con l'ultima riforma del *Department of Peacekeeping Operations* e posta sotto la responsabilità diretta dell'*Under Secretary General*.

Infine, nell'UNTAG la polizia civile non ha svolto compiti di mera presenza. Infatti, mentre in Congo le sue principali attività erano costituite

dal presidio di postazioni ONU per garantire protezione e sicurezza al personale e alle infrastrutture, e a Cipro si limita ad assistere e supervisionare la polizia cipriota nello svolgimento delle sue attività per assicurare la popolazione sulla legittimità e sulla imparzialità delle sue azioni, in Namibia i compiti della CIVPOL includevano: "accompanying the local police when appropriate; assisting in the process of determining the suitability of members of the local police for continuing employment during the transitional period; maintaining a liaison with all sections of the local police; maintaining a presence at their stations; playing a direct role in safeguarding the electoral process; reporting to the Special Representative on all aspects of SWAPOL's [South West Africa Police, n.d.a.] activities" (UNITAR, 1995: 115). Compiti ancora più ampi svolge l'IPTF⁸.

In generale, sulla base delle missioni finora svolte, la polizia civile delle Nazioni Unite si presenta come un corpo disarmato, o eventualmente dotato di armamento leggero per la sola difesa personale. Il dibattito relativo a se e quando la CIVPOL deve essere armata è molto acceso nelle Nazioni Unite perché le due opposte alternative - polizia civile armata ovvero

⁸ Dall'Accordo di Pace di Dayton, "Article III: IPTF Assistance Program

1. IPTF assistance includes the following elements, to be provided in a program designed and implemented by the IPTF Commissioner in accordance with the Security Council decision described in Article 1(2):

- (a) monitoring, observing, and inspecting law enforcement activities and facilities, including associated judicial organizations, structures, and proceedings;
- (b) advising law enforcement personnel and forces;
- (c) training law enforcement personnel;
- (d) facilitating, with the IPTF's mission of assistance, the Parties' law enforcement activities;
- (e) assessing threats to public order and advising on the capability of law enforcement agencies to deal with such threats;
- (f) advising governmental authorities in Bosnia and Herzegovina on the organization of effective civilian law enforcement agencies; and
- (g) assisting by accompanying the Parties' law enforcement personnel as they carry out their responsibilities, as the IPTF deems appropriate.

2. In addition to the elements of the assistance program set forth in paragraph 1, The IPTF will consider, consistent with its responsibilities and resources, request from the Parties or law enforcement agencies in Bosnia and Herzegovina for assistance described in paragraph 1.

3. The Parties confirm their particular responsibility to ensure the existence of social conditions for free and fair elections, including the protection of international personnel in Bosnia and Herzegovina in connection with the elections provided for in Annex 3 to the General Framework Agreement. They request the IPTF to give priority to assisting the Parties in carrying out this responsibility."

⁶ A questo proposito Schmidl (1998: 9) cita l'esempio di un poliziotto finlandese "who during the U.N. operations in former Yugoslavia was appalled when he witnessed Serb police in Knin (Krajina/Croatia) beating a detainee. His partner, at the time, was not shocked at all, because he saw the beating as a necessary part of the interrogation process".

⁷ La CIVPOL fu comandata dall'irlandese Stephen Fanning, che assunse anche il ruolo di consigliere di polizia del Rappresentante Speciale, il finlandese Martti Ahtisaari.

disarmata - corrispondono a due diverse tradizioni nazionali. I Paesi che non hanno polizie civili armate sostengono che la CIVPOL deve essere sempre disarmata perché l'essere disarmata è una delle caratteristiche principali che la distinguono dai contingenti militari. Inoltre, al contrario di questi ultimi, assolve ai propri compiti facendo appello alla propria autorità morale piuttosto che all'uso o alla minaccia dell'uso della forza. I Paesi che hanno polizie civili armate, invece, sostengono che la CIVPOL deve essere dotata di armamento leggero per autodifesa in modo che non sia un facile bersaglio e completamente soggetta alla protezione dei contingenti militari e per poter esercitare un effetto deterrente verso le parti potenzialmente ostili (UNITAR, 1995; Schmidl, 1998).

La UNCIVPOL non svolge funzioni esecutive in materia di ordine pubblico. Infatti, non le sono attribuiti i poteri tipici di ogni forza di polizia nazionale: quello di fermare, arrestare e detenere persone sospette e criminali, di garantire e di imporre, anche con l'uso della forza, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e il rispetto della legge, di reprimere i disordini, di indagare per raccogliere prove contro indiziati di reati. Ciò accade perché l'attività di polizia nelle missioni di mantenimento della pace si è sviluppata sulla base del principio che i compiti di pubblica sicurezza sono di competenza esclusiva delle forze di polizia locale, monitorate e assistite dalla CIVPOL (Primosch, 1994; Cellamare, 1999).

Questo principio non è stato messo in discussione neppure nel corso dell'operazione in Cambogia (UNTAC 1992-1993), quando il Rappresentante Speciale - il giapponese Yasushi Akashi - per reprimere i gravi reati contro i diritti umani che le autorità locali continuavano a compiere, utilizzando le Forze armate e di polizia, attribuì alla CIVPOL i poteri di arrestare e detenere i criminali. Per rendere possibile l'esercizio di questi poteri fu nominato un procuratore speciale delle Nazioni Unite e fu istituito un centro di detenzione dell'ONU. In quell'occasione la CIVPOL ha esercitato raramente quei poteri, tanto che la prigione delle Nazioni Unite non è stata mai usata (Schmidl, 1998).

La CIVPOL, composta prevalentemente da personale delle polizie a statuto militare⁹ - come

⁹ In seguito alle pressioni delle Nazioni Unite che, per la loro impostazione culturale di tipo anglosassone, preferiscono le polizie civili, i Paesi che dispongono di polizie a status civile e militare hanno deciso di inviare in

i nostri Carabinieri, la Gendarmeria Nazionale francese, i gendarmi olandesi, belgi e lussemburghesi, le guardie civili spagnole, le guardie repubblicane portoghesi, i Carabineros cileni, la polizia federale di frontiera tedesca - a cui è attribuito la status di *police monitor*, fa principalmente affidamento sulla credibilità e sull'imparzialità che ispira in quanto organo delle Nazioni Unite per realizzare il suo mandato. Essa agisce come arbitro e mediatore svolgendo tre principali attività: monitoraggio, addestramento e assistenza (v. tab. 1).

Nelle zone d'operazione, però, si crea spesso un *security gap*, ossia una zona grigia, in cui né i militari né la polizia civile sono capaci di gestire le situazioni di crisi nel campo dell'ordine pubblico. I primi non ne sono capaci perché non sono addestrati ed equipaggiati; la seconda perché non ne ha ricevuto il mandato. Questa zona grigia diventa ancora più fosca quando le due componenti sono comandate da due diverse organizzazioni. È il caso della Bosnia-Erzegovina dove l'IPTF era sotto comando ONU e l'IFOR-SFOR sotto comando NATO. In quella situazione per colmare quel vuoto il Consiglio Nord Atlantico decise di istituire la *Multinational Specialized Unit*¹⁰.

La MSU è uno strumento militare specializzato nel campo dell'ordine e della sicurezza pubblica. Essa è composta da forze di polizia a competenza generale e con status militare; dipende direttamente dal Comandante della Forza e si avvale delle stesse Regole d'ingaggio di quella, a cui si aggiungono ROE specifiche per i compiti relativi al settore dell'ordine pubblico e per la disciplina d'utilizzo delle armi non letali (cannoni ad acqua, proiettili di plastica e di gomma, gas lacrimogeni, ecc.). In generale i compiti assegnati alla MSU sono: controllo del territorio attraverso l'attività di raccolta delle informazioni in materia di ordine e di sicurezza pubblica; pattugliamento mirato e selettivo, interventi di ordine pubblico nelle potenziali aree di crisi (*hot spots*); assistenza, consulenza e monitoraggio della polizia locale, ove esiste, anche nel settore info-investigativo;

missione anche personale delle polizie a status civile. Il Parlamento italiano, a riguardo, nell'autorizzare la partecipazione di un nucleo di carabinieri all'IPTF ha introdotto il principio di inserire nei contingenti di osservatori di polizia anche agenti della Polizia di Stato (Magnani, 1998 e 1999). Questo principio ha portato alla presenza di 33 agenti nella missione in Kosovo (Morcone, 2000).

¹⁰ La costituzione, organizzazione e guida di essa sono stata affidate dallo Stato Maggiore della Difesa all'Arma dei Carabinieri.

assistenza, in coordinamento con le organizzazioni internazionali preposte, al rientro dei rifugiati; imposizione, secondo le direttive del Comandante della Forza, del rispetto delle indicazioni del Rappresentante Speciale del Segretario delle Nazioni Unite. Non svolge compiti quali: normali attività di polizia, controllo del traffico, contrasto alla corruzione, liberazione di ostaggi, traduzione dei detenuti, sorveglianza fissa di installazioni, ricerca di criminali di guerra, polizia militare a favore di altre unità.

Sia la CIVPOL che le MSU sono composte prevalentemente da personale proveniente da polizie civili a status militare. Per quale motivo allora alla prima non vengono attribuiti i poteri tipici delle forze di polizia, rendendo di fatto necessario nelle operazioni a mandato ONU l'istituzione delle seconde¹¹ per colmare il vuoto di sicurezza che inevitabilmente si crea? La giustificazione di questa scelta adotta dal Consiglio di Sicurezza non risiede nella diversa preparazione ed esperienza del personale impiegato, provenendo questo dagli stessi corpi, ma dalla necessità di individuare un nuovo "simbolo" dell'imparzialità dell'Organizzazione. Secondo noi, laddove per contrastare l'escalation della violenza nei conflitti interni le Nazioni Unite sono state costrette ad intervenire con misure più forti delle sanzioni e degli embarghi economici e delle missioni di interposizione fino ad autorizzare operazioni di peace-enforcement difficilmente distinguibili, sul piano concettuale ed operativo, da vere e proprie campagne belliche, non poteva più essere il soldato a rappresentare nell'immaginario collettivo e soprattutto sul campo il carattere di neutralità e di imparzialità dell'Organizzazione. Questa funzione simbolica è stata attribuita alla CIVPOL perché "l'agente di polizia è legato agli stessi principi di umanità, imparzialità e neutralità a cui sono legati tutti coloro che operano in campo umanitario" (SMD, 1996: 57). Nelle missioni di peacekeeping multifunzionale, quindi, la CIVPOL si trova a svolgere quel ruolo di presenza, di arbitro e di mediatore che il soldato aveva ricoperto nel peacekeeping di prima generazione; ed è proprio l'assunzione di questo ruolo, in corrispondenza della riscoperta da parte del soldato della propria militarità, a spiegare il crescente impiego delle forze di polizia civile nelle missioni di pace.

¹¹ I membri della MSU si distinguono perché indossano un omerale di colore rosso sul braccio sinistro. Il bracciale riporta, in colore bianco, la scritta "MSU" sormontata dal simbolo della NATO.

Giuseppina Sola

Riferimenti bibliografici

- G. Cellamare, 1999, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli editore.
- A. Marcheggiano, 1998, *Elementi di Diritto Umanitario dei conflitti armati. (Diritto italiano di Bandiera)*, Roma, Cemiss-Informazioni della Difesa.
- M. Morcone, 2000, *La ricostruzione delle istituzioni*, lezione tenuta al corso di perfezionamento in *Peace-keeping and Security Studies*, Roma, Università "Roma Tre".
- E. G. Primosch, 1994, "The Roles of the United Nations Civilian Police (UNCIVPOL) within United Nations Peace-keeping Operations", in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, aprile, p. 425..
- E. A. Schmidl, 1998, *Police in Peace Operations*, Wien, Informationen zur Sicherheitspolitik.
- SMD, 1996, *Manuale UNHCR ad uso delle unità militari impegnate in missioni di aiuto umanitario*, tr. it, Roma.
- UNITAR, 1995, *The Role and The Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: Debriefing and Lessons*, Londra, Klumer Law International.
- D. Warner Daniel, 1995, *New Dimensions of Peacekeeping*, Dardrecht, Nijoff.

SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE

Direttore Responsabile Sandro Medici
Direttore Maurizio Simoncelli

Registrazione Tribunale di Roma n 545/86
Stampa in proprio

ABBONAMENTO A 12 SCHEDE € 25

Effettuare versamenti a:
ASSOCIAZIONE ARCHIVIO DISARMO
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA
c.c.p. 68291004
tel. 06.36000343/4 fax 06.36000345
email archidis@pml.it
www.archiviodisarmo.it

ULTIME SCHEDE PUBBLICATE:

129. *I conflitti etnici e le armi leggere.*
130. *Aspetti geopolitici dei conflitti nel mondo (1900-1945).*
131. *Il processo di disarmo nella Repubblica del Mali.*
132. *Le Nazioni Unite, la N.A.T.O. e la crisi balcanica.*
133. *I crimini contro l'umanità nello statuto dell'International Criminal Court (ICC).*
134. *Diritto internazionale, Bosnia-Erzegovina e creazione di Stati dall'esterno: tentativo riuscito?*
135. *I bambini-soldato.*
136. *Il processo di pace nord-irlandese.*
137. *Le armi biochimiche – definizione e sviluppo.*
138. *Le esportazioni di armi italiane. I dati ufficiali del 2001.*
139. *Le armi biochimiche – Regimi internazionali in materia di divieto*
140. *Il fenomeno delle dispense dal servizio civile.*
141. *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali.*

Armi leggere, guerre pesanti Il ruolo dell'Italia nella produzione e nel commercio internazionale

(a cura di Maurizio Simoncelli)

Quattro milioni sono le vittime stimate delle armi leggere usate nelle guerre degli ultimi dieci anni. Un gruppo di ricercatori di Archivio Disarmo ha ricostruito ed analizzato la situazione normativa, produttiva e commerciale italiana. Emerge da un lato un quadro legislativo inadeguato (oggetto peraltro di crescente pressioni "liberalizzatrici"), dall'altro una dimensione commerciale che vede l'Italia tra i principali esportatori d'armi piccole e leggere anche a paesi in guerra o con violazioni di diritti umani.

Rubbettino editore, 2002, pp. 246, € 15

La comunità internazionale e la questione balcanica Le Nazioni Unite, l'Alleanza Atlantica e la gestione della crisi nell'area dell'ex-Jugoslavia

(a cura di Pasquale IUSO, di Adolfo PEPE e
Maurizio SIMONCELLI)

La crisi balcanica ha evidenziato le crescenti difficoltà degli organismi internazionali (tra cui l'Unione Europea e l'ONU) ad intervenire in modo tempestivo e adeguato nei confronti di situazioni di tensione e di conflitto quali si sono andate sviluppando nell'area ex-jugoslava.

Diversi esperti ne discutono evidenziando la necessità di una riflessione sui meccanismi decisionali e sul sistema relazionale Onu-Nato, attivato per far fronte alle crescenti conflittualità interne a quest'area.

Rubbettino editore, 2002, pp.154. € 9,50

Tab. 1. I compiti svolti dalla CIVPOL

ATTIVITA'	COMPITI
<p align="center">MONITORAGGIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • attività della polizia locale • attività delle agenzie private di sicurezza • attività della magistratura • organizzazione e/o riorganizzazione delle forze di polizia locali • smobilitazione delle forze paramilitari • raccolta e deposito delle armi • scambio prigionieri di guerra e/o salme dei caduti • condizioni e minacce alla sicurezza/ordine pubblico • rispetto dei diritti umani • trattamento dei prigionieri • condizioni del sistema carcerario • rientro dei profughi e dei rifugiati • processo elettorale
<p align="center">ADDESTRAMENTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • addestramento e/o riaddestramento, ricostruzione della capacità della polizia locale relative al mantenimento della legge e dell'ordine (aspetti etici, giuridici, e tecnici) • educazione della popolazione e della polizia locale al rispetto dei diritti umani
<p align="center">ASSISTENZA</p>	<p>Vari tipi di supporto al lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • agenzie umanitarie governative e non • osservatori elettorali • osservatori dei diritti umani • osservatori militari e contingenti nazionali* • autorità governative locali*

*nelle materie relative alle attività di polizia