

Vincenzo Ceruso
Laureato in Filosofia

Peace-keeping

In un mondo in cui le guerre si moltiplicano vi è, al contempo, una grande domanda di *peace-keeping*. Ciò è emerso anche nell'ultima riunione del G8 a Sea Island (USA), nel giugno 2004, in cui alcuni *leader* africani hanno chiesto di essere aiutati a organizzare un esercito tutto africano per la prevenzione dei conflitti e per il *peace-keeping*. Esiste tuttavia molta confusione terminologica in merito.

Il concetto di *peace-keeping*

Intorno al concetto di *peace-keeping* esistono fraintendimenti e confusioni. Vi sono ad esempio missioni che sono (o sono state) definite di *peace-keeping*, pur non avendo l'autorizzazione dell'ONU, requisito che invece, nella letteratura e nella comunità internazionale, viene considerato necessario per poter parlare di autentiche missioni di *peace-keeping*. Ancora, alcuni usano il termine per indicare tutte le operazioni di supporto alla pace, mentre il *peace-keeping* («mantenimento della pace») è solo uno dei tipi contenuti nella grande categoria di *Peace Support Operations* (categoria utilizzata in molti documenti ufficiali delle Nazioni Unite), all'interno della quale si trovano anche altri tipi di operazioni: *conflict prevention* («prevenzione dei conflitti»), *peace-*

making (lett. «fare la pace», ovvero operazioni di pacificazione condotte da una forza internazionale che con la sua presenza favorisce la stabilizzazione in una situazione di crisi); *peace-enforcing* (lett. «imporre» o «far rispettare la pace», ovvero interventi della comunità internazionale in una situazione di conflitto per imporre alle parti la pace).

In senso proprio, le operazioni di *peace-keeping* — attuate in un contesto dove le parti abbiano già raggiunto un pur difficile accordo per far cessare le ostilità in un conflitto di carattere internazionale o interno — sono operazioni condotte da forze armate multinazionali, costituite da contingenti messi a disposizione dagli Stati membri dell'ONU.

Le caratteristiche che definiscono la natura del *peace-keeping* sono: il consenso dello Stato nel quale la forza di pace agisce, l'imparzialità della forza di pace nei confronti delle parti in conflitto, il ricorso all'uso della forza solo in caso di legittima difesa. Su questo terzo punto, in realtà, nel corso del tempo si è andata affermando la legittimità di azioni prese in difesa del mandato della missione, cioè azioni volte a modificare le condizioni sul terreno che impediscono l'adempimento del mandato ricevuto.

In base ai tre criteri illustrati, si comprende dunque perché non possano essere definite operazioni di *peace-keeping* quelle in cui intervengono ad esempio forze della NATO, a causa della sua natura di alleanza politico-militare che, per quanto rappresentativa, non garantisce all'intervento condizioni sufficienti di imparzialità e neutralità. Si capisce allora perché è improprio (sebbene sia stato fatto) parlare della operazione che venne avviata nel 1999 in Kosovo da parte della NATO come di un caso di *peace-keeping*.

Un'altra caratteristica importante del *peace-keeping* (sebbene non si tratti in questo caso di un requisito necessario) è la presenza nella missione di una componente non militare. È andata infatti crescendo negli ultimi anni la consapevolezza del ruolo che possono svolgere le componenti civili delle missioni, soprattutto nell'opera di mediazione tra le parti in conflitto e, talvolta, nella ricostruzione delle strutture statuali.

Oltre che in funzioni amministrative, le componenti civili delle operazioni di pace sono state sempre più coinvolte in altri settori, quali il monitoraggio elettorale, il sostegno allo sviluppo della democrazia, l'assistenza umanitaria, la ricostruzione economica, il monitoraggio e la protezione dei diritti umani. La creazione di un ambiente democratico, grazie anche al sostegno delle ONG e delle associazioni umanitarie presenti sul terreno, si è dimostrata garanzia non solo di consultazioni elettorali corrette, ma anche di una pace effettiva e duratura.

Peace-keeping e peace-enforcing

Particolarmente importante è la distinzione tra operazioni per scopi di *peace-keeping*, in cui, come detto, il ricorso all'uso della forza è limitato ai casi di legittima difesa, e operazioni per scopi di *peace-enfor-*

cing, in cui l'uso della forza è volto a modificare le condizioni strategico-militari esistenti, costringendo le parti o una delle parti alla pace. Nel caso in cui l'azione armata delle forze internazionali ecceda i limiti dell'autodifesa, fino al punto di perdere il consenso delle parti e la pretesa neutralità della missione stessa, non si parla più di *peace-keeping* ma di *peace-enforcing*.

È accaduto che operazioni nate con le caratteristiche di *peace-keeping* abbiano mutato natura in seguito al venir meno del beneplacito o della collaborazione delle parti in guerra. È il caso delle missioni nella ex Jugoslavia (*United Nations Protection Force*: UNPROFOR) e in Somalia (*United Nations Operations in Somalia*: UNOSOM II), entrambe all'inizio degli anni '90. In questi casi il mandato originario delle missioni è stato modificato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che non solo ha autorizzato il ricorso all'uso della forza per legittima difesa, ma ha anche attribuito ampi poteri coercitivi, talora al fine di ottenere un effettivo controllo del territorio. Si è trattato dunque di un radicale cambiamento nella struttura delle missioni in questione.

Missioni autorizzate dall'ONU

Il 29 maggio 2004 si è celebrata per la seconda volta al Palazzo di vetro di New York la Giornata internazionale delle forze di *peace-keeping*. In realtà le operazioni di mantenimento della pace rappresentano uno dei compiti principali dell'ONU fin da quando i «caschi blu» fecero il loro debutto in Egitto, nel 1956, in seguito alla crisi del Canale di Suez. Non contemplate nella Carta dell'ONU, esse sono state la risposta all'obbligo morale di rendere efficace il dettato della Carta stessa. Leggiamo nel capitolo VI della Carta, all'articolo 33, laddove si parla della soluzione delle dispute internazionali con metodi pacifici:

«Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchieste, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta».

Le operazioni di *peace-keeping* condotte dall'ONU sono caratterizzate da alcuni elementi, oltre a quelli già evidenziati: in particolare l'istituzione da parte del Consiglio di Sicurezza e il ruolo del Segretario generale nel reperimento delle forze da impiegare e nel loro coordinamento. Il finanziamento delle operazioni spetta agli Stati membri e l'Assemblea Generale decide la suddivisione obbligatoria delle spese (gli Stati membri sono cioè obbligati a versare la propria quota di finanziamento). Una volta deciso il dispiegamento delle forze, il loro reperimento viene attuato tramite accordi con gli Stati membri, accordi la cui stipulazione spetta al Segretario generale su delega del Consiglio di Sicurezza. L'istituzione della missione da parte del Consiglio avviene mediante l'approvazione di una risoluzione nella quale vengono indicati, in maniera più o meno dettagliata, i compiti che la missione stessa è chiamata a svolgere.

Tra le missioni tuttora in corso, la prima è iniziata nel 1948 in Palestina, con la presenza di osservatori militari e civili; le due più recenti invece sono state avviate nel 2004 ad Haiti, con l'impiego di 6.700 militari e 1.622 unità di polizia civile, e in Burundi, con 5.650 militari e 120 unità di polizia civile. Sono circa 53mila i soldati impegnati nelle 16 missioni di pace in corso in Afghanistan, Bosnia ed Erzegovina, Burundi, Costa d'Avorio, Eritrea, Etiopia, Georgia, Haiti, Liberia, Libia, Palestina,

Repubblica Democratica del Congo, Sahara Occidentale (Marocco), Sierra Leone, Somalia, Timor Est.

Tra le missioni terminate ci limitiamo a ricordare, quali esempi efficaci di *peace-keeping*, quelle in Albania e in Mozambico, entrambe all'inizio degli anni Novanta ed entrambe, tra l'altro, con una significativa partecipazione di personale italiano. Si è trattato di missioni particolarmente importanti al fine di favorire la stabilizzazione di un Paese appena uscito da una lunga guerra civile, nel caso del Mozambico, o in preda a una grave crisi economica che rischiava di destabilizzare l'intera struttura dello Stato, nel caso dell'Albania.

Evoluzione e problemi dopo il 1989

Con la caduta del Muro di Berlino, le operazioni di *peace-keeping* si sono moltiplicate e hanno assunto caratteristiche diverse rispetto a quelle del periodo precedente. Durante la guerra fredda il Consiglio di Sicurezza è stato spesso teatro di duri scontri ideologici tra le due superpotenze, che impedivano lo svolgimento di operazioni in zone ritenute strategiche. Fino al 1989 le operazioni di *peace-keeping* avevano soprattutto il compito di monitorare il cessate il fuoco tra le parti in guerra e il rispetto degli impegni assunti precedentemente. Caduto il Muro, le guerre hanno assunto sempre più la natura del conflitto intrastatale. Si è dovuto affrontare il problema della mancata previsione, da parte della Carta dell'ONU, della possibilità di intervenire contro la sovranità di uno Stato membro. È nata, in questo contesto, la dottrina dell'«ingerenza umanitaria».

Nei conflitti intrastatali il personale impegnato nel *peace-keeping* è stato incaricato sempre più spesso di proteggere i profughi e di assicurare la distribuzione di beni di prima necessità. Questo ha richiesto

spesso l'uso della forza, mentre i soldati destinati al mantenimento della pace erano sprovvisti di un preciso mandato in tale senso. Il *peace-keeping* ha presto assunto un carattere multidimensionale, inglobando il *peace-making*, cioè il monitoraggio e la realizzazione degli accordi di pace, la ricostruzione democratica ed economica, l'organizzazione dell'aiuto umanitario e del ritorno dei profughi, l'assistenza nella transizione politica, la supervisione, se non l'organizzazione, delle elezioni, il monitoraggio del rispetto dei diritti umani, il disarmo delle fazioni e la raccolta delle armi.

Per le missioni di tipo tradizionale, il cui compito principale era quello di aiutare i belligeranti nel mantenimento della pace, le forze messe a disposizione erano prevalentemente di carattere militare e venivano distinte, anche dal punto di vista operativo, dagli osservatori civili. L'evoluzione dei compiti ha determinato, come si è accennato più sopra, un cambiamento anche nella composizione delle forze di pace, per cui è cresciuto considerevolmente il peso dell'elemento civile.

A partire dalla missione UNFICYP (*United Nations Peace-keeping Force in Cyprus*), del marzo 1964, il Consiglio di Sicurezza coniò il termine *Civilian Police* (in sigla UNCIVPOL) per distinguere questa componente dalla polizia militare che già partecipava alle operazioni di *peace-keeping*.

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. La UNCIVPOL non svolge funzioni esecutive in materia di ordine pubblico 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 *Civilian Police*.

Anche nel campo dell'assistenza umanitaria vi è stata una trasformazione del *peace-keeping* a partire dall'inizio degli anni '90, che ha portato a un impegno sempre più ampio delle agenzie delle Nazioni Unite. Inoltre, nei conflitti dell'ultimo decennio, il personale delle operazioni di *peace-keeping* ha anche assunto poteri più ampi relativi al monitoraggio di violazioni dei diritti dell'uomo, eseguendo indagini e producendo una vasta documentazione sulle violazioni di tali diritti.

È realistico prevedere che, in un mondo sempre più globalizzato e interdipendente, in cui il destino di ogni popolo è legato a quello degli altri, gli interventi di *peace-keeping* acquisteranno un'importanza sempre maggiore.

Per saperne di più

CELLAMARE G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Torino 1999.

CLEMENTI M., *La NATO. Dal mondo diviso in due alla minaccia del terrorismo globale*, il Mulino, Bologna 2002.

OCCHETTA F., «Ingerenza umanitaria», in AGGIORNAMENTI SOCIALI (ed.), *Lessico oggi. Orientarsi nel mondo che cambia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2003, 63-69; anche in *Aggiornamenti Sociali*, 3 (2001) 264-267.

ORLANDINI G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali delle Nazioni Unite*, in <www.onuitalia.it/peacekeeping/UnicVol/peacekdec03.htm>.

SERRAINO A., *Uso della forza armata a fini diversi dalla legittima difesa*, in <www.studiperlapace.it/documentazione/serraino.html>.

<www.esercito.difesa.it>.