

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e
Diritti Umani



*L'ONU e la diplomazia preventiva: il caso-studio del
Kosovo*

Relatore: Prof. MARCO MASCIA

Laureanda: SARA GO'

matricola N. 2038087

A.A. 2023/2024

*Al Servizio Civile Universale,
per le persone che mi ha permesso di incontrare,
per avermi spinto oltre ai limiti,
per aver segnato il mio primo passo
al servizio della Patria.*

INDICE

Abstract

Introduzione

CAPITOLO I: DIPLOMAZIA PREVENTIVA E SICUREZZA INTERNAZIONALE

- 1) La diplomazia e sue tipologie
 - 1.1) Introduzione alla diplomazia preventiva
 - 1.2) Misure della diplomazia preventiva
 - 1.3) Fondamenti delle risposte tempestive
- 2) Elementi della diplomazia preventiva
 - 2.1) Early warning
 - 2.2) Confidence building
 - 2.3) Preventive deployment
- 3) Multidimensionalità della sicurezza: opportunità e limiti
 - 3.1) Cos'è la multidimensionalità
 - 3.2) Approccio human security
 - 3.3) Limiti della diplomazia preventiva

CAPITOLO II: L'ONU E LA DIPLOMAZIA PREVENTIVA

- 1) Le Nazioni Unite e la storia della diplomazia preventiva
 - 1.1) Sviluppo della diplomazia preventiva attraverso i Segretari Generali
- 2) Attori della diplomazia preventiva
 - 2.1) Attori nella sfera delle Nazioni Unite
 - 2.1.1) Segretario Generale
 - 2.1.2) Consiglio di Sicurezza
 - 2.1.3) Assemblea Generale
 - 2.1.4) Buoni uffici
 - 2.1.5) Inviati
 - 2.1.6) Uffici regionali
 - 2.2) La cooperazione con altri organi
- 3) Attività e programmi delle Nazioni Unite
 - 3.1) Il peace-making nella diplomazia preventiva
 - 3.2) Il peace-keeping nella diplomazia preventiva
 - 3.3) Il post-conflict peace building nella diplomazia preventiva

CAPITOLO III: CASE STUDY SUL KOSOVO

- 1) Situazione del Kosovo
- 2) Diplomazia preventiva nel tempo e nello spazio
 - 2.1) Introduzione storica e prevenzione nella ex-Jugoslavia
 - 2.2) Prevenzione esclusivamente nel territorio del Kosovo
 - 2.3) Post-conflitto: una prevenzione particolare
- 3) EULEX, diplomazia preventiva e previsioni future

Conclusione

Bibliografia e Sitografia

ABSTRACT

Il presente elaborato vuole analizzare la diplomazia preventiva come l'arte di saper negoziare nei momenti difficili, ruolo che i funzionari diplomatici (e non solo) sono chiamati tutti i giorni a svolgere. Partendo da una visione globale attraverso un'analisi che vuole approfondire la nascita di questa forma di diplomazia attenta alla multidimensionalità, l'applicazione nella sfera internazionale e i meccanismi fondamentali per l'attuazione, questo documento osserverà anche il motore di propulsione di questa metodologia: l'Organizzazione delle Nazioni Unite. La sua struttura, il suo *modus operandi* e la cooperazione con altri organi nazionali, continentali ed internazionali dovrebbero facilitare l'implementazione della *preventive diplomacy*; eppure, al giorno d'oggi, molti Stati preferiscono soffermarsi sui limiti di questa rispetto la sua reale opportunità per la sicurezza internazionale. Nel caso-studio verrà trattata l'applicazione della diplomazia preventiva nei territori del Kosovo, vicenda appositamente scelta per le sue caratteristiche peculiari e concludendo con una riflessione sulla Missione di Amministrazione ad Interim delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK), in quanto le operazioni di mantenimento della pace sono la continuazione e lo sviluppo della diplomazia cautelativa.

La prevenzione di un conflitto è un'operazione delicata e tecnica, che si avvale di attori specifici ma allo stesso tempo tutta la comunità internazionale amante della pace si dovrebbe responsabilizzare verso tale tema. Questa analisi conduce a un dibattito complesso e stimolante, capace di far credere fermamente nell'obiettivo primario di questo elaborato: salvare le generazioni presenti e future dalla guerra.

INTRODUZIONE

Nel campo della sicurezza internazionale, il concetto di diplomazia preventiva è altamente riconosciuto come valido ed efficace ma teorico, in quanto le applicazioni in merito, nel corso dei decenni, sono esigue e talvolta non sufficienti. La diplomazia preventiva, o *preventive diplomacy*, si può definire come un cocktail di due ingredienti assai bizzarri assieme, eppure, indissolubili: diplomazia e dispiegamento di forze (non obbligatoriamente militari) atte a creare e rafforzare la pace all'interno di un paese e, di conseguenza, nelle relazioni internazionali.

Poter mediare i conflitti è una dote rara che pochi diplomatici detengono, ancor di più è trovare il giusto equilibrio in un contesto delicato quanto complicato. Questo è l'argomento dell'elaborato, una ricerca documentaria e comparativa della prevenzione dei conflitti, dalla sua nascita come ideale al suo effettivo sviluppo all'interno della *machinery* delle Nazioni Unite.

Attraversando la multidimensionalità della sicurezza, in un mondo che sta affrontando delle guerre indirettamente sistemiche che intrecciano i destini di tutti gli Stati, ho ritenuto interessante analizzare le opportunità ed i limiti della *preventive diplomacy*, come è stata applicata nel tempo ed il perché, alle volte, tale strategia mediatica non risulta efficace, portando la retorica nell'ambito di applicazione odierno, tenendo in considerazione i fattori geopolitici dell'area d'interesse di questo studio: i Balcani.

L'attenta analisi inizia con il primo capitolo che si sviluppa, dopo una breve introduzione sul concetto in approfondimento, sugli elementi fondamentali che questa *preventive diplomacy* deve detenere a livello internazionale: i pilastri osservati sono l'allarme preventivo, la costruzione della fiducia e il dispiegamento preventivo, concetti che all'interno dell'Approccio della Sicurezza Umana, sviluppato dalle Nazioni Unite, sono divenuti di massima importanza per la comunità amante della pace.

Il secondo capitolo, invece, tratta la diplomazia preventiva dal punto di vista esclusivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, del ruolo di vitale importanza con la quale esercita il potere di influenzare le relazioni internazionali. Aspetto fondamentale sottolineato sono gli attori nello scenario internazionale, da quelli appartenenti alla sfera ONU fino alla

cooperazione con altri soggetti, sempre rivolta ad una integrazione ed interdipendenza dei suoi concetti chiave: pace, sicurezza, sviluppo e diritti umani.

Il terzo capitolo si focalizza su un *case-study* particolare: la diplomazia preventiva esercitata nei territori del Kosovo e l'evoluzione di questa. Il caso citato è di rilevanza globale, sia per come la comunità internazionale abbia gestito la situazione rischiosa nei Balcani negli anni '90 e del Kosovo, sia per come si sia evoluta la diplomazia preventiva prendendo la forma del *peacekeeping* e del *peacebuilding*.

Grazie ad un'analisi globale dell'elaborato è possibile dedurre come la diplomazia preventiva possa avere dei risvolti futuri, dove dovrebbe essere applicata, quali pratiche possono essere migliorate e, soprattutto, come salvare l'umanità dalle guerre sistemiche.

D'altro canto, lo stesso Javier Pérez de Cuéllar, quinto Segretario Generale delle Nazioni Unite, sottolinea l'importanza delle relazioni internazionali con un breve discorso:

“in un mondo in cui coesistono una sfrenata corsa agli armamenti e condizioni di ingiustizia, la fame e l'indigenza, Voi [...] siete chiamati a ricordare costantemente ai Vostri leader l'imperativo della cooperazione per raggiungere la pace”.

CAPITOLO I: DIPLOMAZIA PREVENTIVA E SICUREZZA INTERNAZIONALE

1. La diplomazia e sue tipologie

La diplomazia è l'arte di trattare, nella sfera della politica internazionale, con altri Stati al fine di alimentare le relazioni con altri soggetti e favorire la collaborazione con lo scopo di soddisfare bisogni comuni¹.

Nella storia della diplomazia le fiorenti città italiane come Milano, Venezia e la Toscana sono state un centro ricco di relazioni diplomatiche per tutta l'Europa. La funzione diplomatica, ritenuta sempre più fondamentale per poter espandere e rafforzare la propria potenza di Stato, ha avuto nel tempo una progressiva burocratizzazione.

I funzionari diplomatici, in linea generale, si possono suddividere in due categorie: coloro che prestano servizio presso il Ministero degli Affari Esteri² e coloro che prestano servizio presso consolati, legazioni e ambasciate all'estero. Secondo Adam Watson³, grande studioso e cultore della materia, nonché diplomatico britannico, possono essere individuati quattro compiti principali che il corpo diplomatico svolge:

- 1) La pratica più antica, quella di informare il proprio governo sulle vicende politiche ed intenzioni dello Stato ospitante; inoltre, deve reperire più informazioni possibili che siano attendibili. Il suo compito è basato sulla conoscenza profonda del regime politico, del fattore culturale, dell'amministrazione, della vita sociale e delle condizioni economiche dello Stato che osserva;
- 2) Mentre la prima ha più un orientamento interpretativo, la seconda pratica concerne maggiormente al Ministero e si tratta di vagliare tutto il materiale informativo ricevuto;

¹ [https://www.treccani.it/enciclopedia/diplomazia_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/diplomazia_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/), consultato il 23 aprile 2024

² Il Ministero degli Affari Esteri è l'organo di attuazione della politica estera del Governo

³ John Hugh "Adam" Watson è stato un teorico e ricercatore britannico delle relazioni internazionali; è stato uno dei membri fondatori della scuola inglese di teoria delle relazioni internazionali. Le sue opere più importanti: *The Expansion of International Society* (1984), *The Nature and Problems of the Third World* (1968), *Diplomacy* (1982) e *The Evolution of International Society* (1992)

- 3) La terza funzione è molto delicata e molto tecnica: si tratta di suggerire al proprio governo quale comportamento lo Stato dovrebbe tenere in una particolare situazione;
- 4) L'ultimo compito consiste nel comunicare, illustrare e motivare ai governi esteri la presa di posizione del proprio Stato e viceversa; queste sono dette anche posizioni negoziali, perché appunto prevedono l'impegno in un negoziato per un obiettivo comune.

Analizzando le varie tipologie di diplomazia, possiamo citare alcuni grandi insiemi:

- Diplomazia segreta: tipologia di diplomazia ampiamente utilizzata fino al 1917, prevedeva la firma di trattati in via segreta, al fine di disorientare gli altri Stati sulle proprie intenzioni. Smise di far parte della diplomazia quando il presidente americano Woodrow Wilson⁴ invocò la pratica della pubblicità della diplomazia, condizione necessaria per una pace giusta e durevole;
- Diplomazia bilaterale: è la forma di diplomazia tradizionale caratterizzata principalmente da rapporti politico-militari e commerciali, per poi allargare le relazioni includendo questioni ancora considerate calde come criminalità internazionale e assistenza ai paesi in via di sviluppo; questa rimane una pratica attiva anche se le questioni che possono essere oggetto di trattativa diplomatica bilaterale, con il tempo, si sono ridotte dando spazio alla multilateralità;
- Diplomazia multilaterale: nasce grazie alle organizzazioni internazionali che creano norme internazionali che portano gli Stati a cedere, in modo volontario, parte della loro sovranità nazionale, restringendo il campo della propria diplomazia. In tal caso, il risultato è raggiunto soltanto con il consenso delle parti interessate. Questa tipologia di diplomazia comunque non esclude la precedente: non v'è trattativa multilaterale senza un precedente contatto bilaterale;
- Diplomazia congressuale: sono relazioni diplomatiche operate attraverso conferenze internazionali, promosse dagli Stati in collegamento con le organizzazioni

⁴ Thomas Woodrow Wilson, presidente degli Stati Uniti dal 1913 al 1921: grazie al suo ruolo dominante alla Conferenza di Pace di Parigi per una pace e stabilità europea, nel 1919 gli venne assegnato il Premio Nobel per la Pace

internazionali. La prima grande conferenza diplomatica è stata nel 1648 con la cosiddetta Pace di Westfalia ^{[5][6]};

- Diplomazia preventiva: nata alla fine della Guerra Fredda come dispositivo in grado di allarmare la comunità internazionale al manifestarsi di tensioni che potrebbero degenerare in un conflitto⁷.

1.1 Introduzione alla diplomazia preventiva

Il concetto di diplomazia preventiva nasce come un nuovo metodo applicabile alla sicurezza internazionale e si origina durante la metà del ventesimo secolo, poiché sperava di poter superare la distanza posta, per tutto il periodo della Guerra Fredda, dai due blocchi antagonisti, in vista un miglioramento dell'ordine internazionale. In realtà, la promozione attiva della pace si afferma attorno agli anni '70, quando la comunità internazionale si evolve da un diritto alla coesistenza, basato sull'astensione per assicurare sovranità individuale, ad un diritto di cooperazione, per lo più costituito da obblighi positivi nei confronti della comunità nel suo insieme. Tale passaggio è dovuto principalmente al superamento dell'ottica bilaterale, all'integrazione delle diverse economie, all'interdipendenza degli Stati e così, alcuni valori fin prima lasciati al libero arbitrio, diventano d'interesse comune attraverso una gestione e una tutela operata dalle diverse nazioni.

Sebbene abbia più interpretazioni rispetto il suo utilizzo, la diplomazia preventiva può trovare una definizione generale nella frase: "La diplomazia preventiva tende a prevenire il verificarsi di una *escalation* dei conflitti attraverso mezzi diplomatici proattivi⁸. Sulla base delle disposizioni pertinenti della Carta delle Nazioni Unite, la diplomazia preventiva trae origine dalle Nazioni Unite e continua a svilupparsi nelle operazioni di mantenimento della

⁵ *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, A. Papisca, M. Mascia, p.98

⁶ La Pace di Westfalia pose fine alla Guerra dei Trent'anni e, con essa, al progetto politico asburgico. Molti studiosi ritengono che tale Trattato abbia segnato la costituzione degli Stati così come la intendiamo oggi

⁷ *ABC della diplomazia*, Dipartimento Federale degli Affari Esteri (DFAE), 2008

⁸ I mezzi diplomatici sono, come vedremo, caratterizzati dall'obiettivo di trovare un accordo tra le parti, indipendentemente dalle ragioni o dai torti ed hanno esito non vincolante (differente rispetto i mezzi arbitrali, i quali entrano nel merito della controversia ed emettono decisioni vincolanti per gli Stati); definiti anche proattivi poiché sono strutture dinamiche, piene di spirito d'iniziativa

pace o *peacekeeping*”⁹. Infatti, la *preventive diplomacy* è considerata la metodologia per riuscire a mantenere la pace attraverso la prevenzione, il controllo, la moderazione e l’interruzione delle animosità tra Stati o all’interno di uno Stato: “mantenere la pace globale e la sicurezza internazionale e, a tal fine, adottare misure collettive efficaci per prevenire ed evitare minacce alla pace” (Carta delle Nazioni Unite, articolo 1, 1945). Nel diritto internazionale la diplomazia preventiva viene considerata tra le metodologie di mediazione conosciute come *soft*¹⁰, dotate di un certo grado politico di persuadere, convincere e attrarre culture, valori ed istituzioni.

La diplomazia preventiva è differente rispetto la diplomazia tradizionale perché si basa su interventi tempestivi, che rispondono ad esigenze immediate in un contesto dove la possibilità di un conflitto è elevata. I conflitti si possono impedire attraverso un comportamento che, fino alla fine della Guerra Fredda era praticato dalla maggior parte degli Stati: l’indifferenza. Indifferenza sia verso i propri conflitti interni ma specialmente verso i conflitti al di fuori dei propri confini, per evitare di sconfinare ed essere accusati di ingerenza negli affari interni di uno Stato, assicurando in questo modo la sovranità individuale di ciascuna nazione¹¹.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale la sicurezza ha assunto un ideale “collettivo” per assicurare la pace nel mondo fino ad oggi attraverso l’approccio *human security*. Il principio nuovo della sicurezza collettiva viene enunciato nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite con la filosofia della pace positiva entro cui collocare i fini dell’Organizzazione: espulsione della guerra, chiarimento delle controversie con mezzi pacifici, divieto della minaccia ed uso della forza, giustizia internazionale, rispetto dei diritti umani, eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli.

L’istituzione collettiva designata dalla Carta è un’istituzione multilaterale formata da Stati con l’obiettivo di mantenere la pace nel sistema internazionale e con l’obbligo, per gli

⁹ *Origin and Development of Preventive Diplomacy*, Y. Shenchun and G. Yanjun

¹⁰ Le *soft power* sono capacità di cooptare, mentre *hard power* sono tutte le attività che impiegano pressioni economiche e militari

¹¹ *The Dynamics of Preventive Diplomacy*, R.S. Kalha

stessi, di utilizzare la guerra come strumento di risoluzione delle controversie solo per difesa da un attacco armato¹².

1.2 Misure della diplomazia preventiva

All'interno dell'articolo 33 della Carta delle Nazioni Unite sono enunciate le misure che gli Stati possono intraprendere per attualizzare la diplomazia preventiva: negoziazioni, inchieste, mediazioni, conciliazioni, arbitrati o decisioni pacifiche prese tra le parti.¹³ Nel Capitolo VI si evince che ha competenza l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁴ ma questa deve astenersi dal fare raccomandazioni se il Consiglio di Sicurezza¹⁵ si è attivato sulla medesima questione. Infatti, a quest'ultimo, viene attribuito il compito di invitare le parti a risolvere la controversia e di porre adeguati procedimenti o metodi di strutturazione.

Analizziamo singolarmente le misure applicabili:

- Negoziazione, caratterizzata da colloqui diretti tra le parti. È altamente utilizzata in ambito internazionale per la risoluzione di conflitti in quanto è l'unica metodologia che non prevede l'intervento di terze parti anche se, essendo uno strumento notevolmente politico, prevede il riconoscimento reciproco tra Stati e spesso questo origina una diatriba¹⁶;
- Inchiesta, prevede che una terza parte si occupi dell'accertamento dei fatti per capire se le posizioni della controversia siano verificabili, senza entrare nel merito delle animosità;
- Mediazione, una metodologia che si basa solo sul ruolo delle terze parti. Il mediatore deve intervenire in prima persona per elaborare e proporre delle soluzioni alle parti in conflitto¹⁷;

¹² *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, A. Papisca e M. Mascia, p. 282

¹³ *The Dynamics of Preventive Diplomacy*, R.S. Kalha

¹⁴ Ha principalmente le funzioni consultive, esamina i principi generali di cooperazione e sicurezza ed invia raccomandazioni sia agli Stati membri che al Consiglio di Sicurezza

¹⁵ È l'organo esecutivo delle Nazioni Unite ed è il responsabile della pace e della sicurezza internazionale

¹⁶ <https://www.osservatoriodiritti.it/2022/05/19/mezzi-di-risoluzione-delle-controversie-internazionali/>, consultato il 6 aprile 2024

¹⁷ *Ibidem*

- Conciliazione, prevede sempre l'intervento di un terzo soggetto ma in questo caso, oltre a favorire il dialogo tra le parti, entra negli aspetti sostanziali per ricostruire i fatti e proporre accordi molto più dettagliati¹⁸;
- Arbitrato, quando le parti si rivolgono al giudizio di un organo imparziale che emette un esito vincolante, solo se vi è espresso consenso. Il tribunale che in *primis* viene a disposizione è la Corte Internazionale di Giustizia delle Nazioni Unite, altrimenti si propone agli Stati sia il compromesso arbitrale¹⁹, sia la clausola compromissoria²⁰;

Tutte queste metodologie pacifiche di risoluzione del conflitto devono essere basate su i pilastri della diplomazia preventiva, ovvero²¹:

- 1) Building trust – creare la fiducia: per poter implementare al meglio la diplomazia preventiva, vi è la necessità di un alto livello di fiducia tra le parti che includa la trasparenza, i cambiamenti di posizione e le notifiche tra le parti;
- 2) Building institutions – creare istituzioni: questa costruzione serve per organizzare la diplomazia salvaguardando gli interessi e gli obiettivi delle singole nazioni. Sicuramente avere delle istituzioni agevola il meccanismo della sicurezza multidimensionale;
- 3) The beginning – l'inizio: monitorare i vari ambiti implicati nella diplomazia preventiva (politico, militare, ecologico...) è fondamentale per poter evitare di apportare danni e violenza nel sistema internazionale;
- 4) Humanitarian Preventive Action – azione preventiva umanitaria: consente di prevenire i conflitti gestendo principalmente i costi umanitari derivanti e tenendo conto delle conseguenze che si potrebbero verificare da tali fenomeni.

¹⁸ <https://www.osservatoriodiritti.it/2022/05/19/mezzi-di-risoluzione-delle-controversie-internazionali/>, consultato il 6 aprile 2024

¹⁹ Si tratta di un trattato che propone una soluzione alla controversia

²⁰ Una disposizione di un trattato che lega le parti e che rimette eventuali controversie, relative a quel determinato trattato, ad un arbitro

²¹ *The role of preventive diplomacy*, B. Murati

1.3 Fondamenti delle risposte tempestive

L'attuazione della diplomazia preventiva deve far riferimento a due tipologie di intervento fondamentali²²:

- a) I metodi non coercitivi e non militari (già citati);
- b) L'uso della forza per mantenere la pace ovvero *peace-keeping*, *peace-building* e *peace-enforcement*. A quest'ultima misura non viene applicato il principio di non interferenza del Capitolo VII poiché, se il comportamento di uno Stato sta causando un danno alla pace e alla sicurezza internazionale, la comunità si deve sentire in obbligo di agire.

Tali risposte, che per essere definite precauzionali devono essere tempestive, devono anche fare riferimento ad altre caratteristiche proprie della *preventive diplomacy*²³:

- 1) Fact finding – investigazione dei fatti: raccogliere informazioni su un potenziale conflitto, che esso sia interno o internazionale, economico o sociale, derivante dalla perdita di legittimità di un regime o da una violazione dei diritti umani. L'attività di recepimento di informazioni è fondamentale perché consolida le basi per una buona riuscita di intermediazione e colma una lacuna organizzativa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite;
- 2) Good officials – buoni funzionari: sono coloro che devono portare gli interessi di pace e sicurezza dell'intera comunità internazionale per promuovere un clima favorevole ad un accordo e stabilire delle aree comuni per facilitare la risoluzione del conflitto;
- 3) Crisis management – gestione delle crisi: lo scopo è quello di ridurre il numero di atti di violenza all'interno di un conflitto e le misure attuate possono essere principalmente conciliazione, intermediazione e arbitrato, le quali riescono a far diminuire le tensioni presenti;
- 4) Prevention placement – posizionamento della prevenzione: l'uso della forza, fortunatamente, viene controllato dal sistema giuridico internazionale. Posizionare una prevenzione può essere anche l'istituzione di una zona demilitarizzata, la quale

²² *The Dynamics of Preventive Diplomacy*, R.S. Kalha

²³ *The role of preventive diplomacy*, B. Murati

crea una barriera tra oppositori, ma può designarsi anche nell'istituzione di una presenza civile internazionale: la più conosciuta è la Missione di Amministrazione Provvisoria delle Nazioni Unite (UNMIK) nel territorio del Kosovo. Il dispiegamento funge come risposta immediata nel caso ci fosse un'aggressione attivando in questo modo i meccanismi non pacifici, come descritto nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e punto fondamentale del sistema di sicurezza collettivo.

2. Elementi della diplomazia preventiva

I tre elementi fondamentali (*early warning*, *confidence building* e *preventive deployment*) sono efficaci se vi è una cooperazione da parte della comunità ed un sostegno coerente nelle singole fasi. Infatti, la costruzione della pace è basata su azioni sociali, politiche ed economiche per rafforzare le istituzioni governative ed evitare ricadute. Tutto ciò viene effettivamente messo in atto solo se è presente la volontà politica degli Stati con uno spirito preventivo volto ad evitare che i problemi diventino crisi e che le crisi diventino conflitti.

2.1 Early warning

Early warning o allarme rapido, inizialmente caratterizzato dalla difficoltà di reperire informazioni veritiere, tant'è che si sono sviluppate varie implementazioni sia da parte dell'Alto Commissario dei Diritti Umani (OHCHR)²⁴ che dall'*Office of the Special Adviser for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities*²⁵. A loro spetta il ruolo di filtrare e porre attenzione su quali azioni come violazione di diritti umani o discorsi d'odio possono provocare un'*escalation* della situazione. Inoltre, come analizzato nel capitolo successivo, i gruppi di donne hanno un ruolo sempre più chiave per l'*early warning system*. La sfida attuale della comunità internazionale è l'applicazione del *warning-to-action continuum*, perché il successo del sistema arriva quando intercorre poco tempo tra il primo segnale di

²⁴ L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani costituisce parte del Segretariato dell'ONU, è stato istituito nel 1993 e la sua funzione è quella di promuovere e coordinare il rispetto dei diritti umani nel sistema internazionale

²⁵ L'Ufficio del Consigliere Speciale per la Prevenzione del Genocidio e delle Atrocità di Massa è un piano d'azione voluto dal Segretario Generale nel 2004 per agire come meccanismo di allarme rapido attraverso la raccolta di informazioni su violazioni gravi e massicce dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario

allarme e il primo *step* verso la sua soluzione (risoluzione che può essere ricondotta ad una decisione del Consiglio di Sicurezza, al dispiegamento per *fact-finding mission* e *well-time demarche*)^{[26][27]}.

L'*Early Warning System* si basa sulla conoscenza di dove e perché i conflitti dovrebbero sfociare: si gestisce sicuramente meglio un conflitto se si hanno delle valutazioni accurate in merito che prevedono diverse tipologie di informazioni come la storia del conflitto, lo *status* delle parti coinvolte e le informazioni sulle culture etniche. Tutte le informazioni vengono poi elaborate e viene fornito un modello di valutazione del rischio. Avere anche un avvertimento da parte degli Stati contribuisce al miglioramento delle capacità e della gestione delle conseguenze.

2.2 Confidence building

Confidence building o misure di rafforzamento della fiducia sono tecniche preventive pensate e progettate per diminuire le divergenze e quindi per poter pensare in modo concreto ad una risoluzione pacifica.

La fiducia nelle intenzioni dell'altro Stato crea una relazione sana e di buona volontà, portando ad un miglioramento generale del sistema della diplomazia preventiva. Esempi di creazione di fiducia possono essere gli scambi di missioni militari, creazione di centri per la riduzione del rischio, scambio di informazioni e monitoraggio degli accordi sugli armamenti.

2.3 Preventive deployment

Preventive deployment o dispiegamento preventivo, è la messa in atto della diplomazia preventiva grazie ai due pilastri prima citati. Senza quelli, il dispiegamento preventivo non avrebbe alcun effetto. Si tratta di una attività militare differente rispetto il classico mantenimento della pace che viene attuato per rafforzare un accordo politico già raggiunto tra le parti. L'intervento preventivo, invece, può avvenire anche senza un accordo di pace,

²⁶ *The Dynamics of Preventive Diplomacy*, R.S. Kalha

²⁷ La missione conoscitiva e l'iniziativa tempestiva sono fondamentali per ottenere un'alta efficienza dell'allarme rapido

proprio per favorire l'azione preventiva evitando l'*escalation*. Il primo ed unico dispiegamento preventivo è stato in Macedonia nel 1993²⁸, avvenuto dopo l'entrata in vigore dell'Agenda per la Pace di Boutros Boutros-Ghali e con il consenso paese ospitante.

Questo dispiegamento può essere utilizzato anche in caso di rafforzamento di un cessate il fuoco o comunque in luoghi in cui un conflitto è già in atto e si cerca solamente di non peggiorare la situazione, limitandone i danni: da qui il concetto del *peacekeeping* maggiormente utilizzato come schieramento per prevenire un conflitto con il fine di mantenere la pace.

3. Multidimensionalità della sicurezza: opportunità e limiti

3.1 Cos'è la multidimensionalità

Il concetto della multidimensionalità è nato alla fine degli anni '90 del secolo scorso da un'interpretazione umana del concetto di sicurezza che tende ad includere il benessere economico, la stabilità politica, la democrazia, lo sviluppo, la pace sociale, i diritti umani e i bisogni primari come educazione, salute, alimentazione ed alloggio²⁹.

La Scuola di Copenaghen³⁰ distingue le cinque dimensioni fondamentali della sicurezza: militare, politica, economica, sociale ed ambientale. Nell'Agenda per la Pace del 1992 Boutros-Boutros Ghali evidenzia la necessità di una nuova dimensione della sicurezza che deve riuscire a sconfiggere povertà, carestie, siccità ed oppressione. Una dimensione che vada oltre il classico spazio di operatività della sicurezza, che diventi uno spazio continentale, globale, planetario basato sul sistema collettivo³¹. In questa prospettiva, la sicurezza deve andare oltre al settore politico-militare includendo quello economico-umanitario perché nessuno Stato, per quanto potente, può difendersi unicamente con mezzi

²⁸ È stata la prima missione, nella storia del mantenimento della pace dell'ONU, ad avere un mandato preventivo e conosciuta con l'acronimo UNPREDEP. Fu un successo, dimostrato come il *peacekeeping* possa essere una forma efficace di prevenzione

²⁹ *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, A. Papisca e M. Mascia, p. 282

³⁰ Questa Scuola pone particolare enfasi sugli aspetti non militari della sicurezza, analizzando quest'ultima in diversi settori prevenendo l'interdipendenza tra approcci

³¹ *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, A. Papisca e M. Mascia, p. 282

coercitivi militari. E qui interviene la diplomazia preventiva, a supportare e sopportare le esigenze degli Stati.

Il tradizionale concetto di sicurezza nazionale si dimostra non essere sostenibile nell'era dell'interdipendenza dei diritti umani. Minacce globali e trasversali allargano gli orizzonti della sicurezza, costringendo a ricercare oltre i propri confini nuovi approcci.

3.2 Approccio Human Security

A partire da un contesto multidimensionale, grazie alla diplomazia preventiva, l'*United Nations Developed Programme* (Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite, UNDP) è l'ente che si occupa di elaborare il concetto di sicurezza da multidimensionale a umana. Questo nuovo concetto è definito *Human Security* ed è basata sulla codificazione sia nella Carta delle Nazioni Unite e nel diritto internazionale dei diritti umani, che nelle istituzioni di politiche volte a promuovere e proteggere i diritti umani. L'UNDP riesce a sviluppare anche una definizione utilizzata dalla maggior parte della comunità: "La sicurezza umana intende proteggere le popolazioni da minacce croniche come la fame, la povertà, le malattie [...]. In linea generale, tutti i pericoli che minacciano la sicurezza possono essere inglobati in alcune categorie di sicurezza: economica, alimentare, sanitaria, ambientale, personale, di comunità e politica"³².

La *Human Security* ha l'obiettivo di rendere sicuro un territorio da aggressioni esterne, proteggere gli interessi nazionali e mantenere una sicurezza globale dalle minacce. Dal primo Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1994 si evincono le quattro caratteristiche della sicurezza umana³³:

- Universalità, la sicurezza umana è una responsabilità universale;
- Interdipendenza tra le componenti della sicurezza umana;
- Prevenzione, la diplomazia preventiva garantisce maggior sicurezza rispetto un conseguente intervento;

³² Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani, A. Papisca e M. Mascia, p. 282

³³ https://www.archiviodisarmo.it/view/et2SJIQDuhxYJNiaErp_CSieJUtiegrzuaRiK6seDQ/poudin-il-concetto-di-sicurezza-umana-giugno-2015.pdf, consultato il 7 aprile 2024

- Centralità delle persone perché, come si intuisce dal nome, la sicurezza umana è uomo-centrica.

La *Human Security* permette di porre maggior attenzione nell'affrontare minacce multidimensionali sia nell'ambito della sicurezza che del benessere sociale delle nazioni, favorendo il coordinamento tra gli attori della comunità internazionale (Stati, organizzazioni internazionali, agenzie delle Nazioni Unite, ONG e società civile) e mette in atto i tre pilastri dell'Organizzazione mondiale: sicurezza, sviluppo e diritti umani.³⁴

3.3 Limiti diplomazia preventiva

La diplomazia preventiva ha un grosso potenziale ma è ancora un meccanismo sottosviluppato³⁵ per le seguenti ragioni:

- Trovare persone competenti con molta esperienza di diplomazia alle spalle e che abbiano intenzione di servire come Rappresentante Speciale o Inviato Speciale del Segretario Generale è difficile perché spesso l'età anagrafica non gioca a loro favore;
- Il costo, in quanto sono circa 25 milioni di euro a biennio per mantenere le attività: non ci sono risorse finanziarie addizionali destinate al solo scopo di prevenzione e risoluzione del conflitto³⁶ e, come si può notare dai documenti della Commissione, l'Unione Europea destina solo il 13-18% alla prevenzione dei conflitti, fondi derivanti dal Programma tematico sulla Pace, la Stabilità e la Prevenzione dei Conflitti³⁷;
- Altro problema per l'ONU: non ha un dispiegamento di forze immediato ma deve fare affidamento sugli eserciti delle varie nazioni che risponderanno al loro Stato anche durante le operazioni di *peace-keeping*, *peace-building* e *peace-enforcement*;
- La mancanza di urgenza nelle fasi iniziali della violenza attribuisce meno importanza ad una crisi imminente e perciò è difficile ottenere sostegno politico e militare per agire in modo preventivo attraverso un dispiegamento di forze di pace³⁸;

³⁴ Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani, A. Papisca e M. Mascia, p. 282

³⁵ *The Dynamics of Preventive Diplomacy*, R.S. Kalha

³⁶ *Ibidem*

³⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0034_IT.html, consultato il 7 aprile 2024

³⁸ *An Analysis of Hammar skjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp.27-33

Inoltre, il Rapporto organizzato dall'Istituto Internazionale della Pace (IPI)³⁹ nominato "Rafforzare la diplomazia preventiva e la mediazione: ritiro di Istanbul del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite" è stato svolto per trovare soluzioni molto più concrete per una miglior realizzazione del pieno potenziale della diplomazia preventiva e, di conseguenza, una miglior metodologia per affrontare le crisi⁴⁰. Le discussioni affrontate hanno avuto come argomento:

- Gli strumenti e le capacità dell'ONU per l'assistenza alle attività degli Stati. Spesso, quest'ultimi, attribuiscono potere agli attori esterni come ONG indipendenti che hanno sviluppato nel tempo delle competenze specializzate e quindi affrontano con meno vincoli governativi l'interazione e la preparazione delle parti ad un negoziato;
- A livello ONU si vorrebbe un unico mediatore o una squadra di mediazione che possa garantire un approccio molto più coerente ma, ad oggi, con una situazione multidimensionale, si tende a prediligere una mediazione multipartitica;
- Negli anni ci sono stati aumenti dei costi sia dal punto di vista economico, burocratico e umanitario, che non hanno però apportato migliorie nel rapporto costo-efficacia delle iniziative;
- Mancanza di strumenti sofisticati atti a valutare il rapporto tra obiettivi e costi nella gestione delle operazioni da parte delle Nazioni Unite.

Nel quadro globale, sebbene l'ONU abbia alcune problematiche e criticità all'interno della sua Organizzazione, rappresenta comunque un punto di riferimento per tutti i Paesi amanti della pace.

³⁹ L'International Peace Institute è un'organizzazione indipendente, senza scopo di lucro, con l'obiettivo di rafforzare il multilateralismo per promuovere una pace sostenibile. Fornisce raccomandazioni per le Nazioni Unite ma anche per Stati, organizzazioni regionali e settore privato

⁴⁰ <https://www.ipinst.org/2012/03/strengthening-preventive-diplomacy-and-mediation>, consultato il 7 aprile 2024

CAPITOLO II: L'ONU E LA DIPLOMAZIA PREVENTIVA

1. Le Nazioni Unite e la storia della diplomazia preventiva

È stato un compito perseguito dalle Nazioni Unite, per quasi ottant'anni di storia, quello di contenere i conflitti internazionali. L'obiettivo principale è sempre stato fermare le sofferenze di migliaia di persone vittime di atrocità e di negoziare invece di usare violenza insensata: da questo cardine nasce il concetto di diplomazia preventiva⁴¹. Al momento della firma della Carta fondante dell'Organismo nel 1945, vi erano più di duecento conflitti attivi nel mondo e le Nazioni Unite si sono promesse di salvare le generazioni presenti e future dalla guerra, andando ad alimentare l'obiettivo 16 dello sviluppo sostenibile: promuovere società giuste, pacifiche ed inclusive⁴².

In realtà questa forma di prevenzione diplomatica nasce ben prima, circa nel 1800, quando veniva applicata la prima forma di *preventive diplomacy* da parte dei greci, belgi e ottomani: si trattava di una diplomazia reattiva, conosciuta anche come diplomazia preventiva antica o collettiva, basata sulla reazione tempestiva ad una situazione di pericolo per lo Stato. Al giorno d'oggi la diplomazia preventiva è considerata proattiva, poiché richiede un repertorio ampio di conoscenze e competenze, oltre alla negoziazione, dando molta più rilevanza ad attività che non sfocino in un'*escalation* di conflitto⁴³.

La diplomazia preventiva, per come la conosciamo e la intendiamo in questo periodo storico, può essere definita come un quadro analitico nato dal paradigma alternativo della sicurezza, sviluppata proprio alla fine della Guerra Fredda a causa dei nuovi assetti che si erano formati, e si è evoluta per stare al passo con le attuali questioni internazionali, considerate molto più ampie ed interdipendenti.

Il primo cambiamento si è avvistato con la strategia di scambio e collaborazione per ridurre le minacce caratterizzanti della seconda metà del XX secolo, dove gli avversari diventavano collaboratori per lo sviluppo e non meri antagonisti. Così, a livello di Nazioni

⁴¹ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp.27-33

⁴² <https://www.un.org/en/academic-impact/peace-and-conflict-resolution>, consultato il 13 aprile 2024, l'obiettivo è racchiuso nell'Agenda 2030

⁴³ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp.27-33

Unite, si inizia a lavorare su problemi di interesse comune attraverso la collaborazione tecnica e le esercitazioni militari congiunte per riunire i blocchi contrapposti. Una visione più recente di questo concetto pone la diplomazia preventiva alla pari della gestione dei conflitti e della negoziazione politica, divenendo un'avanguardia nella politica internazionale⁴⁴. Con l'avvento della tecnologia e dell'informazione anche l'ambito diplomatico si è dovuto aggiornare, considerando come metodologie per la prevenzione tutte le risorse multidisciplinari che prima non venivano nemmeno prese in considerazione.

Un secondo cambiamento è avvenuto con il Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali: aveva un'idea nuova di diplomazia preventiva e la immaginava come uno sforzo integrato di organizzazioni ed individui per un approccio molto più completo che non prevedesse solo capi di stato ma anche la società internazionale nel suo insieme⁴⁵.

Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite la diplomazia preventiva è basata su tre pilastri⁴⁶:

1. Ha obbiettivi specifici e ampie applicazioni: la diplomazia preventiva completa e integra le attività di mantenimento della pace, non è solo evitare un conflitto ma proprio prevenire la controversia;
2. La prevenzione dell'ONU è autorevole, assume una posizione di guida per tutti gli Stati amanti della pace e cerca incessantemente supporto e collaborazione con organizzazioni e paesi;
3. Deve avere un metodo di attuazione globale: non deve essere limitata all'ambito diplomatico ma dovrebbe includere la politica, l'economia, le forze armate, la società, si spinge oltre alla diplomazia politica di sicurezza coinvolgendo diversi dipartimenti delle Nazioni Unite.

Analizziamo la *preventive diplomacy* attraverso le strategie di pensiero e le applicazioni di alcuni Segretari Generali.

⁴⁴ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp.27-33

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ *Origin and Development of Preventive Diplomacy*, Y. Shenchun and G. Yanjun, pp. 6-7

1.1 Sviluppo della diplomazia preventiva attraverso i Segretari Generali

Il primo Segretario Generale che sviluppò il concetto di diplomazia preventiva, ne fu il promotore tra 1953 e 1961, periodo della sua carica, e la presentò come la novità del secolo nel rapporto del Consiglio di Sicurezza sul Sudafrica fu Dag Hammarskjöld⁴⁷. Era considerato un visionario da tutta l'Organizzazione e credeva fermamente nelle potenzialità delle Nazioni Unite. Divenne un punto di riferimento per i conflitti intra-statali e inter-statali grazie al suo punto di forza: l'approccio dal carattere multidisciplinare della diplomazia preventiva, riuscendo ad interagire nel miglior modo possibile con gli attori del panorama di riferimento e prendendo una posizione rilevante nella comunità internazionale.

La prima azione intrapresa da Hammarskjöld è stata la prevenzione di un conflitto tra Cina e Stati Uniti d'America, grazie ad un uso ben pensato della negoziazione pacifica per dissuadere il governo cinese nell'alimentare la controversia. Grazie alla novità da lui apportata sulla rivalutazione del ruolo del Segretario Generale, l'Assemblea Generale decise cedere la situazione nelle mani di quest'ultimo approvando una risoluzione che ha permesso a Hammarskjöld, in qualità di Presidente delle Nazioni Unite, di iniziare autonomamente la trattativa per la liberazione degli ostaggi, portando in ambito operativo tutta la prassi teorica da lui sostenuta nei casi d'emergenza: nasce così il caso *United States-China* del 1954, prima vera sfida per la diplomazia preventiva⁴⁸.

Da questa iniziale metodologia di risoluzione dei conflitti si può notare come Dag Hammarskjöld riteneva che l'ONU dovesse essere uno strumento di negoziazione sfruttabile dagli Stati e non mero luogo fisico per le discussioni, ma un organo con vita propria in grado di affermarsi nel campo internazionale. Confrontando questo pensiero con quello dell'attuale Segretario Generale António Guterres⁴⁹ possiamo notare quali differenze nel corso della storia vi sono state a riguardo della diplomazia preventiva. Infatti, le Nazioni Unite si impegnano a sostenere gli attori nazionali e regionali competenti ma sono

⁴⁷ Dag Hammarskjöld fu Segretario Generale dal 1953 al 1961, ricevette il Premio Nobel per la Pace per la sua operosità al servizio dell'umanità

⁴⁸ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp. 8-10; Il caso trattato è stato un intervento di Hammarskjöld all'interno di quella che lui definiva "diplomazia preventiva": negoziò personalmente il rilascio di soldati americani catturati dall'esercito cinese durante la Guerra di Corea

⁴⁹ António Manuel de Oliveira Guterres è diplomatico portoghese e Segretario Generale dal 2017

consapevoli che le guerre possono essere evitate o contenute solo attraverso la volontà degli Stati stessi, affrontando le cause profonde all'origine del divario, a differenza degli anni '60 quando l'ONU credeva di poter regolare le decisioni statali a livello globale.

Nel 2017 durante suo primo discorso come rappresentate dell'Organizzazione, Guterres affronta questa visione, con il tempo adottata, e dichiara che per una maggior diplomazia preventiva bisogna rafforzare la capacità di mediazione e facilitazione, di *leadership*, di risorse e di partenariati dell'ONU, invitando la comunità a compiere, nel frattempo, sforzi concertati, utilizzando gli strumenti disponibili.

Per quanto concerne all'Organizzazione, questa ha maggior impatto se ha l'appoggio di altri attori, ciò significa che è fondamentale costruire dei partenariati con governi, organizzazioni regionali, istituzioni finanziarie, organizzazioni della società civile, mondo accademico e settore privato. Deve riuscire a consolidare le capacità di diversi attori per sostenere i paesi a gestire le crisi, a costruire la resilienza e a prevenire focolai di contrasti. Questo significa che deve essere presente un'unione ed una integrazione tra i pilastri delle Nazioni Unite: pace, sicurezza, sviluppo e diritti umani.

Con il Segretario Generale Hammarskjöld ci fu anche il primo dispiegamento preventivo di forze militari delle Nazioni Unite: servì per rafforzare le forze locali della neonata Repubblica del Congo, trovando consenso solo facendo notare la strategia temporanea del dispiegamento. Infatti, questo non sarebbe stato permanente ma temporaneo, fino a quando la repubblica non fosse in grado di prevenire le controversie con i propri mezzi. Sebbene la situazione in Congo degenerò, l'uso della diplomazia preventiva e la presenza dell'Organizzazione ha aiutato a prevenire la secessione del Katanga⁵⁰, di conseguenza anche una serie di altre dispute che potevano rendere vulnerabile la pace e la sicurezza internazionali.

Portato ai giorni nostri, sin dal suo esordio come Segretario Generale, António Guterres si è posto di affrontare la sfida della prevenzione visto che gli obiettivi di convivenza

⁵⁰ Nel 1960 il Congo divenne indipendente dal Belgio ma le autorità all'interno del territorio erano già divise e disgregate: il Katanga, una provincia del Congo, cercò di costituirsi come entità statale autonoma. Si tratta della prima crisi secessionistica nel processo di decolonizzazione dell'Africa

pacifica e di sviluppo inclusivo erano e sono a rischio in molti paesi. Secondo la sua visione, sebbene sia responsabilità primaria degli Stati membri quella di prevenire controversie e garantire un progresso di sviluppo sostenibile, le Nazioni Unite hanno il ruolo di supporto vitale per tutta la comunità amante della pace.

Dag Hammarskjöld considerava l'Organizzazione di cui faceva parte come un meccanismo che conferiva il potere di attuare azioni preventive, salvaguardando gli interessi globali. Dopo di lui, il concetto di diplomazia preventiva così espresso venne ripreso con Boutros Boutros-Ghali⁵¹.

La diplomazia preventiva, nella visione della seconda metà del XX secolo, è definita come un'azione che tende a rafforzare e consolidare la pace per evitare una degenerazione dei contrasti o limitare la diffusione di questi⁵². Il *peacemaking* o realizzazione della pace è l'azione svolta per trovare un accordo (principalmente attraverso i mezzi pacifici sopraccitati) e il *peacekeeping* o mantenimento della pace è il dispiegamento di una presenza previo consenso delle parti. Nel tempo si è sviluppato anche il concetto di *post-conflict peacebuilding*, il quale è correlato alle attività precedenti ma ha l'obiettivo primario di rafforzare e consolidare la pace escogitata ed evitare ricadute⁵³. Questi sono i tre ambiti nei quali le Nazioni Unite sostengono ed offrono il proprio contributo seguendo lo spirito della Carta fondante. Durante il mandato dal 1992 al 1996, Boutros Boutros-Ghali elaborò e sviluppò un filone di pensiero simile a quello di Hammarskjöld; le somiglianze si possono notare quando portò alla comunità internazionale, sia attraverso i diversi rapporti come le linee guida per il *peacekeeping*, che soprattutto presentando l'Agenda per la Pace nel 1992, la quale dava risalto alla diplomazia preventiva come mezzo di previsione del conflitto. All'interno di questa Agenda il Segretario Generale distingue la costruzione della pace post-bellica dalla diplomazia preventiva, concetti che, invece, fino a quel momento potevano risultare sinonimi, ora sono nettamente distinti.

⁵¹ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp. 8-10; Boutros Boutros-Ghali, politico e diplomatico egiziano, fu Segretario Generale dal 1992 al 1996

⁵² <https://www.un.org/en/academic-impact/peace-and-conflict-resolution>, consultato il 13 aprile 2024

⁵³ *An Agenda for Peace*, B. Boutros-Ghali, Security Council, 1992

Anche a Kofi Atta Annan⁵⁴ durante il suo mandato era sorta l'idea della creazione di un organismo intergovernativo, pensato come una Commissione per il Consolidamento della Pace, che analizzava il *peace-building*, attività dove Annan, come i Segretari Generali precedenti, aveva riscontrato dei *gap* nella transizione da post-conflitto alla ricostruzione a lungo termine e alla sostenibilità⁵⁵.

Riprendendo il concetto di costruzione della pace post conflitto di Boutros Boutros-Ghali, Kofi Atta Annan la definisce in modo più virtuoso come una serie di azioni simultanee ed integrate intraprese per cessare un conflitto ed evitare il ripetersi degli scontri. Secondo la sua visione, le Nazioni Unite avrebbero il compito principale di guida nel lavoro preventivo, in *primis* attraverso la mediazione, le missioni decise dal Consiglio di Sicurezza e l'impiego preventivo.

Un altro parametro ampiamente analizzato nella diplomazia preventiva è l'indice di sviluppo di un paese. Il primo Segretario Generale ad occuparsi di questo tema fu Boutros Boutros-Ghali nell'Agenda per la Pace del 1992: è presente una sezione specifica per la diplomazia preventiva nella gestione del conflitto al suo stadio iniziale, facendo notare come il propulsore di accordi sia lo sviluppo di un paese. Da qui entrano nell'Agenda anche discorsi su sviluppi economici e sociali e la responsabilità che hanno anche le organizzazioni e gli individui: si genera così l'Agenda per lo Sviluppo del 1994, la quale analizzava che uno sviluppo preventivo di uno Stato, attraverso un consenso globale, avrebbe potuto incrementare lo sviluppo economico e sociale, considerato caposaldo per una pace duratura, senza dimenticare che il successo di queste attività può avvenire grazie ai punti già citati, quali rafforzamento della fiducia, *early warning* e dispiegamento preventivo⁵⁶.

In un suo studio Kofi Atta Annan ha riscontrato come siano aumentate le sfide globali e i disastri naturali, nonostante l'intensa attività dell'ONU nei confronti della diplomazia preventiva, analizzando questo inaspettato fatto nel Rapporto Annuale sull'Organizzazione: ha notato come sia stato essenziale il passaggio da una cultura di

⁵⁴ Kofi Atta Annan, diplomatico ghanese, fu Segretario Generale dal 1997 al 2006

⁵⁵ *An Analysis of Hammar skjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pg. 13-14

⁵⁶ *An Analysis of Hammar skjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pg. 11-12

reazione ad una di prevenzione di guerre e di disastri, evidenziando le molteplici componenti coinvolte nel mantenimento della pace: il disarmo preventivo, il dispiegamento preventivo, l'assistenza umanitaria, lo sviluppo preventivo per un approccio globale integrato.

Nella medesima ottica anche António Guterres prevede, tra le attività principali dell'Organizzazione, un impegno attivo per l'Agenda 2030 e il sostegno alla pace attraverso lo sviluppo: è questa la chiave per la prevenzione e per affrontare le disuguaglianze, rafforzare le istituzioni e garantire le strategie di sviluppo che sono di vitale importanza per poter assicurare una pace duratura, per questo l'impegno nei confronti dell'Agenda è fondamentale. Per l'umanità del futuro è anche necessario un sostegno alla pace, complementare agli obiettivi di sviluppo, poiché quest'ultimo è alla base della pace e una pace sostenuta rafforza uno sviluppo sostenibile.

Inoltre, è doveroso segnalare che sono stati introdotti dei supplementi nel 1995, sia per l'Agenda per la Pace che per l'Agenda per lo Sviluppo, con lo scopo di rendere più efficaci le Nazioni Unite, analizzando i nuovi problemi visti come sfide globali, in particolar modo le violenze etniche, la violenza all'interno degli Stati e il ruolo della diplomazia preventiva intersecata con il processo di pace, poiché tutti questi fattori implicano un'azione di accordo con mezzi pacifici⁵⁷.

Sempre seguendo questo suo ideale, a luglio 2023, António Guterres ha presentato il nuovo documento politico "La Nuova Agenda per la Pace", un rapporto che definisce la sua visione degli sforzi multilaterali che l'Organizzazione deve compiere per muoversi verso una realtà sempre più multipolare, in vista del "Summit del Futuro"⁵⁸ previsto per settembre 2024. Questa nuova agenda dovrebbe essere una guida per affrontare minacce sempre più complesse in questa nuova era: nel 2022 si è registrato il più alto numero di vittime legate al conflitto negli ultimi trent'anni, la paura di una guerra nucleare è riemersa, il terrorismo preoccupa gran parte dell'*intelligence* globale, le disuguaglianze all'interno degli Stati stanno

⁵⁷ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp. 11-12

⁵⁸ Siccome a metà del percorso indicato dall'Agenda 2030 solo il 12% del target è quasi raggiunto, l'ONU ha programmato questo nuovo vertice per discutere il Patto del Futuro: accordo con azione concrete per fronteggiare le presenti crisi e accelerare l'attuazione dell'Agenda

aumentando, sono sempre più crescenti gli attacchi ai diritti umani e l'emergenza climatica sta rendendo necessario un nuovo approccio alle risorse. Le raccomandazioni poste in essere entrano nei dettagli della fiducia, solidarietà e universalità della Carta delle Nazioni Unite, presentando cinque aree della diplomazia preventiva nelle quali poter lavorare attraverso proposte concrete ^{[59][60]}:

- Prevenzione su scala globale: gli Stati dovrebbero impegnarsi a creare un mondo *nuclear free* e sostenere la promozione della diplomazia preventiva a livello globale, che superi la frammentazione dei blocchi geopolitici;
- Prevenzione dei conflitti e della violenza e mantenimento della pace: la prevenzione deve affrontare tutte le forme di violenza, le misure devono essere ancorate al rispetto dei diritti umani quali: civili, politici, economici, sociali e culturali;
- Rafforzare le operazioni di pace e l'imposizione della pace: sono misure che devono essere sostenute da risorse adeguate e con pieno appoggio da parte del Consiglio di Sicurezza, concentrandosi sull'aggiornamento delle operazioni di *peacekeeping* per fronteggiare i conflitti complessi e prolungati;
- Nuovi approcci alla pace nelle aree di conflitto: bisognerebbe promuovere l'innovazione responsabile, dove l'intelligenza artificiale sia una strategia nazionale volta a mitigare le implicazioni della pace e della sicurezza;
- Rafforzamento della governance internazionale: dare legittimità ed efficacia alla sicurezza collettiva, con riforme urgenti da parte del Consiglio di Sicurezza, democratizzando alcune sue procedure e prevedendo riforme anche per rafforzare l'Assemblea Generale, il disarmo e la Commissione per il Consolidamento della Pace⁶¹.

Il Segretario Generale Guterres ha anche specificato che tale Agenda deve essere letta in combinato disposto con la "La Nostra Agenda Comune" (tradotto da *Our Common Agenda*), così possa sviluppare e migliorare l'azione multilaterale delle Nazioni Unite ed aggiornare

⁵⁹ <https://news.un.org/es/story/2023/07/1522867>, consultato il 13 aprile 2024

⁶⁰ <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/news/ONU-il-Segretario-generale-Antonio-Guterres-pubblica-La-Nuova-Agenda-per-la-Pace/6673>, consultato il 13 aprile 2024

⁶¹ Organo fortemente voluto da Kofi Annan, si tratta di un organo dell'ONU che identifica le strategie per i paesi in situazione di post-conflitto con il fine di stabilire una pace sostenibile ed assicurare la protezione dei diritti umani

sistemi globali, in quanto il potere dell'Organizzazione è facilitare la diplomazia. Il documento, proposto da Guterres nel 2020 per celebrare i 75 anni dell'ONU, è definito un'agenda d'azione perché ha l'intento di accelerare l'attuazione degli accordi esistenti, e tutte le linee guida proposte sono volte a favorire l'accelerazione degli obiettivi dell'Agenda 2030⁶².

Dall'analisi finora svolta si possono evidenziare delle idee comuni, che abbracciano ideali, sopravvivono nei secoli ed ispirano molti (se non quasi tutti) i Presidenti delle Nazioni Unite. Nel 2001 Kofi Atta Annan ha sottoscritto il "*Report on the Prevention of Armed Conflict*": la diplomazia preventiva viene surclassata ad un livello strategico e nasce il concetto di *preventive diplomacy strategy*, dove i principi necessari sono il rispetto della sovranità statale e la non interferenza negli affari interni⁶³. Tale strategia è la base fondante del concetto di diplomazia preventiva ancora oggi utilizzata.

Si possono così sottolineare i punti fondamentali che accomunano le diverse strategie di pensiero analizzate⁶⁴:

- 1) Ritenere la prevenzione un obbligo fondamentale per tutti gli Stati membri come stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite;
- 2) Le misure preventive devono tenere conto delle cause che oramai sono la radice di quasi tutti i conflitti: socioeconomiche, culturali, ambientali, istituzionali, politiche e altre cause strutturali;
- 3) La strategia preventiva richiede che le misure siano adottate dalla comunità internazionale in collaborazione con gli agenti nazionali e regionali;
- 4) Il punto sopracitato prende efficacia se è presente la collaborazione di molti attori, tra cui il Segretario Generale, il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC)⁶⁵, la Corte Internazionale di Giustizia⁶⁶, le

⁶² <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>, consultato il 13 aprile 2024

⁶³ *Origin and Development of Preventive Diplomacy*, Y. Shenchun and G. Yanjun, pp. 4-5

⁶⁴ *Report on the Prevention of Armed Conflict*, Segretario Generale, 2001, pp. 39-40

⁶⁵ Istituito con la Carta delle Nazioni Unite nel 1946, si occupa dell'attività intergovernativa sul tema dello sviluppo sostenibile e su questioni di carattere economico, sociale ed ambientale

⁶⁶ Nota anche come Tribunale Internazionale dell'Aia, e spesso indicata con l'acronimo CIJ, è l'organo giudiziario delle Nazioni Unite. Ha sede nel Palazzo della Pace, nei Paesi Bassi

agenzie, gli uffici. Non solo attori afferenti alla cerchia dell'ONU ma le collaborazioni nascono anche con Stati, organizzazioni internazionali, regionali e subregionali, settore privato e la società civile;

- 5) La prevenzione dei conflitti e lo sviluppo sostenibile sono direttamente proporzionali, portando ad un esito positivo in un ambiente di pace sostenibile;
- 6) La prevenzione è prima di tutto volontà. Per volontà si intende supporto politico e fornire risorse necessarie per attuare le misure preventive da parte delle Nazioni Unite.

2. Attori della diplomazia preventiva

2.1 Attori nella sfera delle Nazioni Unite

Questo paragrafo si occupa di analizzare i soggetti facenti parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che intervengono maggiormente nelle sfide quotidiane della diplomazia preventiva. Come vedremo, questi attori cooperano tra loro e sono uno complementare dell'altro: all'interno di questo sistema, infatti, la comunicazione e il coadiuvarsi sono pilastri essenziali.

2.1.1 Segretario Generale

È il capo diplomatico delle Nazioni Unite, colui che interviene per primo per imporre la diplomazia preventiva attraverso l'uso dei suoi Buoni Uffici (uffici appartenenti all'Organizzazione che svolgono la loro attività in modo informale per incentivare e facilitare l'uso dei mezzi diplomatici all'interno di un contrasto) oppure può nominare alcuni Inviati o Rappresentanti Speciali, incaricati di personificare il Segretario Generale e di coadiuvare per reperire informazioni essenziali. Per di più, il suo ruolo prevede che possa rilasciare raccomandazioni con l'intento di influenzare e persuadere le scelte delle parti o della comunità internazionale⁶⁷.

⁶⁷ <https://www.linkedin.com/advice/0/what-best-practices-lessons-learned-2e>, consultato il 14 aprile 2024

Il Segretario Generale detiene il potere, conferitogli dall'articolo 99 della Carta delle Nazioni Unite, di "portare all'attenzione del Consiglio di Sicurezza qualsiasi caso che a suo avviso possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale". Sempre all'interno del medesimo articolo viene richiesto al Segretario Generale di provvedere ad aggiornare le informazioni e a produrre un'analisi dei rischi, spesso con l'ausilio del Dipartimento degli Affari Politici. Tale dipartimento è stato fondato nel 1992 da Boutros Boutros-Ghali per poter dare supporto al Segretario Generale negli sforzi di prevenzione e di *peacemaking* sulla base di cinque criteri: raccogliere informazioni su potenziali o attuali conflitti; analizzare le informazioni ricavate per identificare situazioni nelle quali l'ONU potrebbe intervenire con il suo ruolo di organo preventivo e di *peacemaking*; preparare raccomandazioni per il Segretario e assisterlo nell'ottenere le autorizzazioni necessarie e, per ultimo, attuare la politica approvata. In ogni caso, prima ancora di decidere i singoli passaggi appropriati, il Segretario Generale deve informare il Consiglio di Sicurezza. Sebbene all'inizio questa pratica fosse poco usuale ed era utilizzata solo in determinate circostanze, ad oggi è divenuta una prassi⁶⁸.

Gli *Horizon-Scanning Briefings* sono sessioni regolari, circa una al mese, nelle quali il Segretario Generale esplica al Consiglio di Sicurezza le minacce emergenti e potenziali. Questi incontri sono stati sin da subito incoraggiati in quanto si riteneva che le crisi venissero portate alla conoscenza del Consiglio troppo tardi per un'azione preventiva; perciò, era necessario che si stabilissero delle riunioni per mantenere il mondo sotto controllo e, allo stesso tempo, individuare le cause nascenti di tensione⁶⁹.

Dopotutto, l'attenzione del Segretario Generale dovrebbe essere rivolta molto di più alla prevenzione rispetto ai conflitti già in atto, anche perché si può notare come siano aumentanti gli interessi in questo campo visto che nel 1995 solamente quaranta funzionari del Segretariato dell'ONU erano coinvolti in attività di prevenzione mentre, ad oggi, la salvaguardia della pace e della sicurezza è considerato obiettivo primario.

⁶⁸ *Preventive Diplomacy at the UN*, B.G. Ramcharan, pg. 18-19

⁶⁹ <https://www.linkedin.com/advice/0/what-best-practices-lessons-learned-2e>, consultato il 14 aprile 2024

2.1.2 Consiglio di Sicurezza

Il Consiglio di Sicurezza ha il ruolo chiave in quanto ha la responsabilità fondamentale di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Negli ultimi decenni ha modificato le sue azioni dapprima rivolte a situazioni belliche già avviate ed evidenti, mentre ora verso situazioni di pre-conflitto. Come anticipato, questo organo tiene, dal 2008, dialoghi interattivi informali che vogliono promuovere un approccio proattivo alla diplomazia, chiedendo supporto al Dipartimento degli Affari Politici con periodici *briefing* su conflitti attuali ed emergenti⁷⁰.

Il Consiglio di Sicurezza ha stabilito delle politiche di azione preventive attraverso una serie di risoluzioni e dichiarazioni. La più importante è la risoluzione numero 1366 che delinea la volontà perseguita dal Consiglio: secondo questa la prevenzione spetta in primo luogo agli Stati, i quali dovrebbero agire in conformità al diritto internazionale ed attuare misure pacifiche; in modo operativo il Consiglio esprime la propria determinazione alla prevenzione dei conflitti poiché parte integrante della sua responsabilità primaria di conservare la pace e la sicurezza. Tuttavia, sottolinea che tale responsabilità ricade sui governi nazionali ma riconosce, contemporaneamente, che le Nazioni Unite e la comunità internazionale possono sostenere gli sforzi nazionali, contribuire allo sviluppo di un paese incrementando le sue capacità e, di conseguenza, avere un ruolo chiave nell'affermazione della diplomazia preventiva⁷¹.

Nelle situazioni di emergenza, il Consiglio di Sicurezza si comporta in modo differente in base al caso: alle volte decide di mantenere il proprio peso, nelle delle decisioni, in riserva per far sì che trovino ampio spazio sia la diplomazia silenziosa sia i Buoni Uffici del Segretario Generale; in altri casi, invece, interviene immediatamente attraverso missioni sul campo o decisioni prese dal Presidente o ancora, emana comunicati stampa così facendo riesce ad assicurare un margine di manovra per la prevenzione del conflitto in questione, che altrimenti non ci sarebbe stato.

⁷⁰ *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*, Annex I, pp. 45-46

⁷¹ *Preventive Diplomacy at the UN*, B.G. Ramcharan, p. 27

Lo scopo principale di questo organo delle Nazioni Unite è quello di coinvolgere attori chiave per perseguire una strategia comune tra le parti sviluppando solidi rapporti con le organizzazioni regionali, cooperazioni fondamentali per poter attuare un approccio olistico nei confronti della diplomazia preventiva. In aggiunta, ha il ruolo essenziale della prevenzione dell'*escalation* o il ritorno alla guerra attraverso l'istituzione di missioni politiche e di mantenimento della pace attraverso i cosiddetti "Mandati ONU".

2.1.3 Assemblea Generale

L'Assemblea Generale ha poteri di ampia natura: deve considerare la prevenzione del conflitto in tutti i suoi aspetti, deve dare raccomandazioni agli Stati per seguire le linee guida dell'Organizzazione, deve richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su questioni che mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, come sancito dagli articoli 10 e 11 della Carta delle Nazioni Unite⁷².

Il suo ruolo è quello di rendere la comunità degli Stati amanti della pace un ambiente molto più favorevole alla prevenzione e persegue questo scopo attraverso la sua capacità normativa e le sue funzioni deliberative all'interno dell'Organizzazione.

Nel 1988 l'Assemblea approvò la "Dichiarazione sulla Prevenzione e Rimozione delle Controversie e delle Situazioni che potrebbero Minacciare la Pace e la Sicurezza Internazionale e sul Ruolo delle Nazioni Unite in questo campo" (tradotto da *Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this field*, adottata con la risoluzione 443/51 e meglio nota come Dichiarazione di Manila), nella quale dichiara che gli Stati dovrebbero agire in prima linea per prevenire le emergenze o i peggioramenti di alcune situazioni all'interno delle loro relazioni internazionali, benché questo incoraggi il Segretario Generale ad avere un approccio cautelare ma presente con le nazioni coinvolte nelle dispute, per far sì che non degenerino in minacce internazionali, offrendo una rapida risposta da parte dei Buoni Uffici con un uso completo delle capacità di *fact-finding* e l'implementazione

⁷² L'art. 10 definisce la cooperazione in materia di lotta al terrorismo; l'art. 11, invece, sancisce che è compito dell'Assemblea Generale esaminare i principi di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresa la possibilità di fare raccomandazioni agli Stati parte

dell'articolo 99 sin dai momenti iniziali. Inoltre, con la risoluzione 57/26 del 2002, esorta a rafforzare il meccanismo di cooperazione tra Stati e la condivisione di informazioni rilevanti, al fine di poter pianificare e sviluppare delle misure di prevenzione efficaci da parte della società internazionale⁷³.

L'Assemblea Generale è anche la suprema autorità di bilancio dell'Organizzazione; quindi, esamina ed approva i bilanci delle missioni politiche ed altri strumenti relativi alla prevenzione. Proprio riguardo i mandati, l'Assemblea sta affrontando un'attuazione sempre più rapida e flessibile delle missioni politiche speciali, essendo queste uno strumento sempre più necessario per prevenire l'insorgere di contrasti⁷⁴.

2.1.4 Buoni uffici

I Buoni Uffici sono filiali del Segretariato Generale che collaborano per aiutare le parti in conflitto a trovare una soluzione al più presto possibile. Se, tuttavia, non c'è unità di visione, il Segretario Generale deve avere a disposizione dello spazio politico per agire: solo così i Buoni Uffici hanno efficacia. Spesso questi uffici hanno ruoli di secondo piano, operativamente sono messi in atto dal Dipartimento degli Affari Politici, che ha vissuto un rafforzamento specialmente in ambito economico negli ultimi tre anni per poter svolgere al meglio il suo ruolo di guida nella diplomazia preventiva all'interno della sfera delle Nazioni Unite.

I Buoni Uffici hanno moltissime capacità analitiche e competenze tecniche, potendo permettersi una risposta molto più rapida rispetto gli altri organi (entro le settantadue ore) utilizzando le diverse divisioni regionali e le unità di supporto alla mediazione, divenendo un meccanismo dedicato che cerca di essere flessibile e, al tempo stesso, rapido.⁷⁵

⁷³ Preventive Diplomacy at the UN, B.G. Ramcharan, pp. 25-26

⁷⁴ Preventive Diplomacy: Regions in Focus, Annex I, pp. 44-45

⁷⁵ Preventive Diplomacy: Regions in Focus, Annex I, pp. 45-46

2.1.5 Inviati

Gli inviati o *envoys* sono delle figure specifiche facenti parte del Segretariato Generale. Nella loro attività si occupano di disinnescare le controversie nelle relazioni internazionali ed hanno competenze tematiche specifiche nell'ambito della diplomazia preventiva.

Spesso sono le chiavi di volta per uscire dall'orlo del conflitto: collaborano con le basi operative della zona interessata e con le operazioni di mantenimento della pace per poter svolgere un'attività di indagine per una pace negoziata e, conseguentemente, evitare guerre nazionali, regionali ed internazionali.⁷⁶

2.1.6 Uffici Regionali

Sono uffici dell'ONU che applicano la diplomazia preventiva in diverse parti del mondo. Fortemente voluti da Dag Hammarskjold, sono sedi con rappresentanti del Segretario Regionale che si impegnano verso una *preventive diplomacy* ed una applicazione reale sul campo. Alcuni esempi sono UNOWAS (Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa Occidentale e il Sahel), UNRCCA (Centro Regionale delle Nazioni Unite per la Diplomazia Preventiva nell'Asia Centrale) e UNOCA (Ufficio Regionale delle Nazioni Unite per l'Africa Centrale).

Questi devono monitorare gli sviluppi in una particolare zona a loro assegnata ed impegnarsi attraverso i buoni uffici e la mediazione per la realizzazione della pace. Si devono, inoltre, coordinare con altre entità e riferire il tutto, attraverso dei *reports*, al Segretario Generale e al Consiglio di Sicurezza.⁷⁷

Gli Uffici Regionali sono un'innovazione all'interno del meccanismo ONU, in quanto creando rapporti con attori locali, regionali e di altro tipo riescono a gestire le questioni subregionali in modo molto più diretto e prossimo alla popolazione, agendo con un effetto diretto sulla diplomazia preventiva.⁷⁸

⁷⁶ Preventive Diplomacy: Regions in Focus, Annex I, pg. 46-47

⁷⁷ <https://www.linkedin.com/advice/0/what-best-practices-lessons-learned-2e>, consultato il 14 aprile 2024

⁷⁸ Preventive Diplomacy: Regions in Focus, Annex I, pp. 47-48

2.2 Cooperazione con altri organi

La diplomazia preventiva viene principalmente applicata nel livello regionale, sia per mitigare dalla base i conflitti considerati globali sia perché a livello locale si concentra la caratteristica della sussidiarietà, molto più prossimo alla popolazione.⁷⁹

Uno tra i più importanti accordi regionali è sicuramente l'Organizzazione dell'Unità Africana⁸⁰, predecessore dell'Unione Africana, la quale prevedeva lo sviluppo della diplomazia preventiva con alcune caratteristiche peculiari: risolvere le dispute interne attraverso il dialogo, restrizioni sull'uso della forza per placare tali dispute, l'applicazione della dottrina democratica e un'enfasi sul rispetto delle norme sui diritti umani e del diritto umanitario. Purtroppo, questo meccanismo di intercedere e formulare raccomandazioni, spesso, non è stato ascoltato.

Con l'avvento dell'Unione Africana si instaurerà un Sistema Continentale di Allerta Precoce: il sistema prevede un centro di osservazione e monitoraggio posto nella *situation room*, un ufficio della Direzione per la Gestione dei Conflitti, responsabile della collezione di informazioni e analisi di queste attraverso un protocollo che prevede la cooperazione con le Nazioni Unite. La *Situation Room* continentale, con sede ad Addis Abeba, è collegata ad altri centri operativi rispettivamente a Igad, Nairobi e Niamey: ogni singolo centro ha a disposizione circa venti esperti con differenti profili e competenze, proprio per fronteggiare la complessità dell'allerta precoce. La comunicazione tra questi dipartimenti è regolata da una piattaforma web, *MyDewetra*, sviluppata dalla Fondazione CIMA per il Dipartimento di Protezione Civile Italiano, fornendo un accesso unico alle informazioni ed aggiornandole in tempo reale. Questa stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e con l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo dimostrano, ancora una volta, l'eccellenza italiana a livello internazionale nel settore della diplomazia preventiva⁸¹.

⁷⁹ Preventive Diplomacy at the UN, B.G. Ramcharan, pp. 196-208

⁸⁰ Fondata nel 1963 aveva lo scopo di accomunare le nazioni africane, con l'intento di accelerare il processo d'integrazione dell'Africa e sostenendo gli Stati nell'affrontare i problemi strutturali

⁸¹ <https://onuitalia.com/2021/10/29/nairobi-5/>, consultato il 5 maggio 2024

A differenza della raccolta di dati e informazioni prodotta dalle istituzioni regionali, le Organizzazioni Non Governative (ONG)⁸² modellano il metodo ideato da Hammarskjöld, dando vita alla *Track Diplomacy*, una diplomazia detta “del percorso” o “della traccia”, molto più basata sul suggerimento e sulla convinzione riguardo determinate misure da intraprendere. La *Track Diplomacy*⁸³ si è evoluta nel tempo, passando dalla cosiddetta *Track One* o diplomazia ufficiale (con un’applicazione formale a livello statale e lo scopo di influenzare le strutture di potere), alla *Track Two* o diplomazia parallela (fornisce un’integrazione alla diplomazia ufficiale integrando i negoziati con l’obiettivo di influenzare i comportamenti ed i problemi socioeconomici), fino alla *Multi-Track Diplomacy*⁸⁴ o diplomazia multilivello (definita come un’espansione del paradigma *Track One* e *Track Two*: nell’era della globalizzazione è necessario un uso congiunto di tutte le tipologie di diplomazia, producendo più canali di comunicazione).

Un esempio di *Multi-Track Diplomacy* sono stati i negoziati segreti di Oslo tra l’Organizzazione per la Liberazione della Palestina e il governo israeliano nel 1993: la collaborazione tra privati cittadini, quella con l’Istituto Norvegese per le Scienze Sociali Applicate, con il Ministero degli Esteri Norvegese e con il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, ha permesso alle parti di poter negoziare in modo non ufficiale e progredire negli accordi fino al raggiungimento del negoziato precedentemente citato. Un altro esempio di questo approccio olistico e partecipativo è il dialogo instaurato, attraverso vari incontri, dalla Comunità di Sant’Egidio tra il Governo del Mozambico e i ribelli della Resistenza, portando alla firma di un accordo di pace nel 1992. Gli scontri accesi erano dovuti alle ostilità presenti nel territorio tra FRELIMO (Movimento Socialista Fronte di Liberazione del Mozambico) e RENAMO (Esercito di Liberazione Anti-Comunista) che stavano portando il paese ad una guerra civile. Grazie alla diplomazia multilivello si è potuto evitare l’instaurarsi di un conflitto, sviluppando comprensione reciproca tra le parti e

⁸² Sono organizzazioni senza fini di lucro, indipendenti dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali, svolgono varie attività di carattere umanitario-sociale e sono finanziate da donazioni oppure denaro pubblico

⁸³ https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf, consultato il 14 aprile 2024

⁸⁴ <https://www.usip.org/publications/2019/07/primer-multi-track-diplomacy-how-does-it-work>, consultato il 14 aprile 2024

consapevolezza culturale: i dialoghi informali e le relazioni non ufficiali assumono così sempre più importanza nella diplomazia preventiva⁸⁵.

La diplomazia della traccia è costituita da incontri e conferenze, da esposizione mediatica e difesa delle persone emarginate. I negoziatori sono altamente formati nella diplomazia preventiva e nella risoluzione dei conflitti e fungono da intermediari per le parti in causa che prediligono l'uso dei mezzi pacifici⁸⁶.

Prerequisito essenziale per la prevenzione o l'intervento armato per i diritti umani e le libertà è la democratizzazione delle persone, in quanto garantisce il rispetto dei diritti civili e politici ed è, allo stesso tempo, fonte di tutela di altri diritti fondamentali concernenti al piano sociale, economico e culturale⁸⁷.

Un'analisi su questo ultimo punto porta ad affrontare il tema sull'accordo regionale dell'ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico), nato negli anni '90 per la paura che il comunismo potesse ricreare la stessa situazione della guerra tra Vietnam e Cambogia. Questa Associazione è basata sui principi fondamentali del Trattato di Amicizia e Cooperazione⁸⁸: il rispetto reciproco tra Stati in tutte le sue forme, la non interferenza negli affari interni, l'uso di misure pacifiche, la rinuncia all'uso della forza e l'effettiva cooperazione tra gli Stati membri. La diplomazia preventiva nell'approccio ASEAN è definita non coercitiva, richiede fiducia e confidenza, opera attraverso la consulenza e il consenso, è volontaria ed è condotta in accordo con i principi del diritto internazionale.

Oltre ad accordi regionali e subregionali, le Nazioni Unite, per poter essere efficienti nella diplomazia preventiva, hanno intrapreso collaborazioni anche con la società internazionale. I *peacekeepers* sono civili, militari e di polizia altamente formati sul piano accademico con una esperienza professionale nel campo. Svolgono la loro attività collaborando con altri attori nel territorio e raccolgono informazioni per l'*early warning*.

I *peacekeepers* civili dipendono dalla solidità del mandato per la protezione ed il raggiungimento della pace, contribuiscono al processo di istituzione di questa e nella

⁸⁵ <https://www.imtd.org>, consultato il 5 maggio 2024

⁸⁶ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pp. 27-33

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ Conosciuto con l'acronimo TAC, è un documento che istituisce un codice di condotta internazionale nelle relazioni tra i paesi della regione, in accordo con la Dichiarazione delle Nazioni Unite

gestione delle forniture, nell'assistenza, nell'amministrazione e nell'aiutare la democrazia ad affermarsi⁸⁹. Possono servire sia come personale internazionale, come volontari delle Nazioni Unite e come consulenti o appaltatori⁹⁰.

I *peacekeepers* militari sono i cosiddetti Caschi Blu, i quali al centro del loro mandato hanno la protezione dei civili: una sfida attuale è la multidimensionalità di queste operazioni che vedono le forze di pace militari schierate in ambienti inospitali e pericolosi⁹¹.

I *peacekeepers* di polizia rafforzano la prevenzione di un conflitto attraverso il pattugliamento, l'assistenza specializzata e contribuiscono al *continuum* di pace e sicurezza, sviluppando gli obiettivi politici e umanitari delle Nazioni Unite⁹².

Dal 1948 più di due milioni di uomini e donne hanno prestato servizio come *peacekeepers*: il primo dispiegamento per il mantenimento della pace è stato attuato, proprio in questa data, nei territori del Medio Oriente per monitorare l'accordo di armistizio tra Palestina ed Israele. Nei settori menzionati si è notato come le donne abbiano avuto un impatto positivo sugli ambienti di *peace-keeping*, alimentando la parità di genere: l'ONU ha dedicato una sezione detta "statistiche di genere" per riuscire a sostenere, reclutare e trattenere forze di pace femminili cercando di ottenere entro il 2028 un aumento del 10% nel numero di personale femminile impiegato in missione⁹³.

3. Attività e programmi delle Nazioni Unite

Nella sfera delle Nazioni Unite la diplomazia preventiva assume un risvolto pratico intersecandosi con l'attività di *peace-making*: questa è determinante nel prevenire un conflitto, poiché attraverso l'uso di misure pacifiche vuole indurre le parti in un negoziato.

Gli altri programmi dell'ONU sono anch'essi riconducibili alla diplomazia preventiva in quanto il *peace-keeping* vuole mantenere una pace negoziata prevenendo, attraverso continui accordi, qualsiasi tipologia di disputa mentre il *post-conflict peace-building* è determinato ad

⁸⁹ *An Analysis of Hammaršköld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pg.27-33

⁹⁰ <https://peacekeeping.un.org/en/civilians>, consultato il 5 maggio 2024

⁹¹ <https://peacekeeping.un.org/en/military>, consultato il 5 maggio 2024

⁹² <https://peacekeeping.un.org/en/un-police>, consultato il 5 maggio 2024

⁹³ <https://peacekeeping.un.org/en/our-peacekeepers>, consultato il 5 maggio 2024

evitare qualsiasi insorgenza di contrasti successivi ad un conflitto e quindi prevenire la riemersione di quest'ultimo.

3.1 Il peace-making nella diplomazia preventiva

L'attività di *peace-making* o pacificazione si può inserire tra la prevenzione del conflitto e il mantenimento della pace, in quanto si occupa della ricerca di un accordo tra le parti grazie a metodologie pacifiche descritte nel Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di Sicurezza può, grazie al suo ruolo attivo e determinato, fare uso della leva finanziaria e del potere persuasivo per indurre le parti in un negoziato. I *peacemaker* o pacifisti, in verità, possono anche trattarsi di inviati, governi, gruppi di stati, organizzazioni o gruppi non ufficiali e non governativi e personalità indipendenti⁹⁴.

Secondo l'Agenda per la Pace del 1992, una risorsa di estrema importanza e non ancora del tutto posizionata sul campo è la Corte Internazionale di Giustizia, alla quale spetta il ruolo di assumere decisioni arbitrariamente pacifiche alle controversie.

L'assistenza agli Stati può essere una grossa alleata per facilitare il processo di pace, purché l'efficienza delle Nazioni Unite sia valida e possa attingere alle varie risorse delle agenzie e dei programmi interessati: il meccanismo dovrebbe consistere in un sistema inter-agenzia che mobiliti i mezzi necessari e possa fare leva positiva nei confronti dei risultati ottenuti dagli sforzi collettivi del sistema delle Nazioni Unite⁹⁵.

Nel caso in cui, all'interno di una risoluzione pacifica, uno Stato dovesse essere sanzionato e non riesca a fronteggiare tale somma, è necessariamente evidente come questo possa e debba comunicare la difficoltà alle Nazioni Unite, le quali per questione di equità e mezzo di cooperazione tra Stati, dovrebbe coinvolgere nelle misure anche le istituzioni finanziarie.

Nel caso in cui tutte le misure previste nel Capitolo VI fallissero, la Carta fondante delle Nazioni Unite prevede al Capitolo VII delle misure coercitive con l'uso della forza militare

⁹⁴ <https://peacekeeping.un.org/en/terminology>, consultato il 15 aprile 2024

⁹⁵ *An Agenda for Peace*, B. Boutros-Ghali, Security Council, 1992

dette operazioni di *peacekeeping*. Ai sensi dell'articolo 42⁹⁶, il Consiglio di Sicurezza ha l'autorità di intraprendere azioni militari assicurando l'integrità internazionale, anzi, a volte, potrebbe proprio scoraggiare le violazioni di pace facendo gli interessi della diplomazia preventiva.

3.2 Il peace-keeping nella diplomazia preventiva

La diplomazia preventiva e l'attività di *peacekeeping* vanno, al giorno d'oggi, di pari passo seppure le Nazioni Unite non siano state create per svolgere questo tipo di operazioni: l'Organizzazione sovranazionale è nata con l'intenzione di prevenire la guerra attraverso la diplomazia.

Il *peacekeeping* può essere messo in atto attraverso le operazioni militari e con il consenso di tutte le parti in causa (Dottrina Congiunta delle Forze Armate degli Stati Uniti, 2003). Per di più, le operazioni di *peace making*, *peace keeping*, *peace building*, e *peace enforcement* sono una il rafforzativo della precedente, divenendo una concatenazione di risultati aventi origine dalla diplomazia preventiva⁹⁷.

Le operazioni di imposizione della pace sono utilizzate dal Consiglio di Sicurezza (Capitolo VII della Carta ONU) ma non tutti i paesi accettano l'implementazione di forze militari in operazioni di imposizione. Le forze di mantenimento della pace sono costituite da truppe armate provenienti da tutto il mondo e da osservatori militari disarmati. Sostanzialmente, sono contingenti che variano in base lo Stato di appartenenza ma come corpo militare dell'ONU sono definiti Caschi Blu e sono sotto mandato del Consiglio di Sicurezza⁹⁸.

Il mantenimento della pace, frutto della sua caratteristica impositiva, ha portato un certo grado di stabilità in molte aree del mondo, tant'è che le richieste di operazioni di *peace-keeping* sono in aumento in modo generalizzato in tutto il globo⁹⁹.

⁹⁶ Il Consiglio di Sicurezza può intraprendere con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale

⁹⁷ *An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy*, J. Djibom, pg. 15-16

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ *An Agenda for Peace*, B. Boutros-Ghali, Security Council, 1992

Gli stati membri mantengono il comando sui propri contingenti ed esaminano i dettagli di ciascuna missione nonché le condizioni del paese ospitante, per dare maggior sicurezza alle proprie truppe. Sebbene ogni plotone debba tenere come riferimento il proprio Stato, al gruppo militare è assegnato un comandante deciso dalle Nazioni Unite.

L'ONU ha sviluppato, con il tempo, speciali tecniche di mantenimento della pace per monitorare ed osservare gli accordi per il cessate il fuoco: le parti in causa si accordano sull'arrivo delle forze speciali e quali compiti spettano a loro, spesso viene coinvolta anche la NATO per poter ottenere un negoziato, anche se, talvolta, questa collaborazione passa più come parte del problema che come soluzione¹⁰⁰. Prima di sviluppare l'assetto, che poi ha mantenuto nel tempo, l'ONU implementava l'idea del mantenimento della pace come un'operazione a sostegno della pace utilizzando il contenimento militare del conflitto congiuntamente agli obiettivi a lungo termine di stabilizzazione economica, politica e sociale¹⁰¹.

La prevenzione è rischiosa e costosa, molti scienziati sociali ed alcuni attori dell'Organizzazione stanno facendo delle utili previsioni sui futuri fattori scatenanti della violenza. Anche se l'intervento tempestivo ha dei costi, questi dovrebbero essere comparati con i costi del mancato o tardivo intervento, e spesso quest'ultimi sono molto più elevati¹⁰². I costi registrati dall'Organizzazione ammontano a circa 8,3 miliardi di dollari fino al 1992 e, nelle previsioni del 1993, si stimò che le future operazioni avrebbero pesato sulle Nazioni Unite ben 3 miliardi di dollari nei successivi dodici mesi.

Da questa analisi si deduce che le Nazioni Unite non dispongono individualmente di meccanismi istituzionali e di personale in quantità sufficienti per tramutare l'impegno retorico in qualcosa di concreto, ma che deve contare sulla volontà partecipativa degli Stati per svolgere il suo ruolo primario.

Le operazioni multidimensionali mantengono la pace e la sicurezza internazionale (anche grazie alla collaborazione con inviati speciali), guidando i processi attraverso delle

¹⁰⁰ *Preventive diplomacy: stopping wars before they start*, K.M. Cahill, pp. 14-16; la NATO è l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord, un'alleanza militare intergovernativa ed è basato sul sistema di sicurezza collettiva. Nata durante la Guerra Fredda come deterrente riguardo la minaccia dell'URSS

¹⁰¹ <https://www.un.org/en/academic-impact/peace-and-conflict-resolution>, consultato il 15 aprile 2024

¹⁰² https://www.academia.edu/2272327/Contemporary_conflict_resolution, consultato il 16 aprile 2024

forme delicate di transizione¹⁰³. Le condizioni di base necessarie alle Nazioni Unite per mantenere elevata l'efficacia delle operazioni di *peace-keeping*, potendo rispondere in modo flessibile alle nuove esigenze, sono: un mandato chiaro; la collaborazione tra le parti; il sostegno del Consiglio di Sicurezza; la disponibilità degli stati membri a fornire il personale militare, di polizia e civile necessario; un comando efficace delle Nazioni Unite non solo nella sede centrale ma specialmente sul campo e il supporto logistico e finanziario¹⁰⁴.

I problemi attuali delle operazioni nella sfera ONU riguardano la logistica, le attrezzature, il personale e i finanziamenti. Analizziamo due di queste questioni, ovvero la logistica del personale e quella delle attrezzature. La prima, nonostante la volontà partecipativa degli Stati, denota che le unità logistiche sono insufficienti: pochi eserciti e poche risorse per un periodo prolungato; secondo l'Agenda per la Pace bisognerebbe consentire anche un rapido trasferimento del personale, il tutto incoraggiato ed agevolato dagli incentivi. Per la seconda, invece, vede delle lacune nelle attrezzature poiché non tutti i governi possono fornire l'equipaggiamento necessario per il servizio presso le Nazioni Unite, e quest'ultime non possono provvedere a colmare il divario perché non possiedono scorte permanenti della strumentazione; per ovviare il problema, si potrebbe pensare ad uno *stock* di dotazione di base così i contingenti sono immediatamente disponibili sin dall'inizio dell'operazione. Da qui, si può dedurre il problema del trasporto logistico sia aereo che marittimo, il quale dovrebbe essere offerto dagli Stati membri o, per lo meno, applicare delle tariffe ridotte, anche se ciò, spesso, non accade.

3.3 Il post conflict peace-building nella diplomazia preventiva

Se vogliamo che le operazioni di mantenimento della pace abbiano successo allora dobbiamo prevedere anche degli sforzi globali che intendano identificare e sostenere le strutture, che consolidino la pace e promuovano la fiducia nella società internazionale. Gli accordi intrapresi successivamente ad un conflitto possono essere il disarmo delle parti, il ripristino dell'ordine, la distruzione dell'armi, il rimpatrio di rifugiati, il supporto nella

¹⁰³ *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*, Annex I, p. 49

¹⁰⁴ *An Agenda for Peace*, B. Boutros-Ghali, Security Council, 1992

formazione del personale, il monitoraggio delle elezioni, la protezione dei diritti umani, riformare e rafforzare le istituzioni e creare dei processi per la partecipazione politica.

La pace post-bellica può essere intesa anche come cooperazione che rafforza lo sviluppo economico e sociale, ma anche come potenziamento della fiducia nei confronti della pace, prevedendo che i programmi siano congiunti e condivisi dalle parti. Ridurre le percezioni ostili è essenziale per evitare il riemergere di tensioni culturali e nazionali, proprio come la diplomazia preventiva è intenzionata a fare¹⁰⁵.

La costruzione della pace post-bellica potrebbe essere vista come la controparte della diplomazia preventiva perché cerca di evitare il crollo delle condizioni di pace: una volta che scoppia il conflitto gli sforzi della comunità sono di creazione e di mantenimento della pace; quando questi hanno raggiunto l'obiettivo, un intenso lavoro cooperativo può porre la pace raggiunta su basi più solide. Se la prevenzione aiuta nell'evitare la crisi, la pace post-bellica consiste nel prevenire il ripetersi.

Il legame tra mantenimento della pace e costruzione della pace è evidente: la smilitarizzazione e il controllo della pace possono aumentare il senso di sicurezza ed invitare le parti ad operare per il ripristino della società. Inoltre, gli elementi di un buon governo devono essere promossi a tutti i livelli di comunità poiché la pace sociale, strategica e politica si può raggiungere in qualsiasi ordine politico se è presente un'intensa connessione tra le pratiche democratiche.

¹⁰⁵ *An Agenda for Peace*, B. Boutros-Ghali, Security Council, 1992

CAPITOLO III: IL CASO STUDIO DEL KOSOVO

La popolazione del Kosovo è per l'80% di origine albanese, solo un 20% è di origine serba, ed è pressoché collocata nelle zone a nord-est del neonato Stato.

Da sempre, il Kosovo ha dovuto fare i conti con le mire espansionistiche dello Stato serbo: non ha mai ottenuto, durante il periodo di dominazione serba, poteri all'interno del proprio territorio e per alimentare il ripudio tra la popolazione serba e quella albanese iniziò a licenziare quest'ultimi, negando l'istruzione anche ai figli (dalle elementari all'università) venendo così violati i diritti umani di tale popolazione. In questo contesto burrascoso gli abitanti del Kosovo di origine albanese manifestarono per l'autonomia, la libertà, i diritti umani, la democrazia sin dai primi anni '90, dando vita alla "questione del Kosovo".

Il primo passo della comunità internazionale nei confronti della fragile situazione nel territorio del Kosovo fu fatto dalla Comunità di Sant'Egidio¹⁰⁶ che intervenne nello scenario internazionale dal 1993 al 1999 ponendosi come obiettivo la ricerca di un accordo tra la visione serba, che era puramente nel piano interno in quanto considerava lo scontro etnico una rivoluzione interna, e quella albanese che invece voleva gestire la situazione ormai di rilevanza internazionale.

1. Situazione attuale del Kosovo

Fino ad oggi i territori dello Stato del Kosovo sono stati amministrati da una missione di *peacekeeping*, attuata formalmente dal 1999 al 2008, e successivamente in modo più multilaterale e cooperativo, designata dall'allora Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan. La struttura del progetto, denominata *United Nations Interim Administration Mission In Kosovo* (l'UNMIK), era suddivisa in quattro pilastri:

- Amministrazione affidata alle forze di polizia, gli affari civili e gli affari giudiziari;
- Ufficio per le competenze umanitarie dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (l'UNHCR);¹⁰⁷

¹⁰⁶ La Comunità di Sant'Egidio è un movimento laicale di ispirazione cristiana cattolica, che trova il suo punto di forza nella costante attività in situazioni di povertà e di deprivazione ed un impegno a favore della pace; R. Morozzo della Rocca, *Fare Pace: la Diplomazia di Sant'Egidio*, San Paolo, 2018, pp. 195-196

¹⁰⁷ Si tratta dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, un'organizzazione impegnata a salvare vite umane, proteggere i diritti di rifugiati, sfollati e apolidi, permettendo loro di tornare a casa in condizione di sicurezza

- OSCE¹⁰⁸ per la creazione di istituzioni democratiche, del rispetto dei diritti umani e dello svolgimento delle elezioni;
- Unione Europea per la ricostruzione materiale ed economica della regione.

La missione, suddivisa in fasi, perseguiva cinque specifici obiettivi: l'amministrazione e il consolidamento delle strutture statali; la gestione dei servizi pubblici; il controllo dei preparativi dell'elezioni; il supporto per la costruzione delle strutture democratiche ed il perseguimento di un accordo con la Serbia per dare poteri al nuovo governo kosovaro. L'UNMIK aveva il compito di raggiungere una amministrazione neutra rispetto lo *status* del Kosovo: era concepita da tutti come transitoria e, di conseguenza, doveva essere la base per un possibile accordo tra Serbia e Kosovo. Tuttavia, non fu né transitoria né neutrale, anzi era altamente sentita dalla popolazione ed impregnata nel tessuto sociale che divenne indispensabile e prolungata nel tempo a causa di diversi fattori: vi era una quasi totale assenza di istituzioni, il che aveva reso inefficace l'amministrare autonomamente il territorio; in aggiunta, si ritirarono sia il personale di origine serba che i funzionari; inoltre, la persistenza di tensioni etniche fece sentire la forte incertezza riguardo un futuro *status* del Kosovo.

Successivamente, l'implementazione della prevenzione del conflitto in un contesto post-bellico fu svolta dalla missione EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*)¹⁰⁹ con il compito di monitorare, guidare ed avvisare nei pilastri definiti dall'Unione Europea. EULEX, missione ancora oggi presente grazie all'amministrazione *ad interim* UNMIK, presenta una doppia catena di comando: vista la riluttanza e l'opposizione diplomatica della Serbia nei confronti di questo nuovo dispiegamento (avvenuto contestualmente alla dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, 2008), l'allora Segretario Generale Ban Ki-Moon riuscì a trovare un accordo con il "piano dei sei punti" che prevedeva il mantenimento attivo della Risoluzione 1244/99¹¹⁰ nelle zone dell'enclavi serbe e nel nord del Kosovo, in questo modo l'operazione è ancora oggi sotto "l'ombrello" dell'ONU. Per

¹⁰⁸ L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa è la più grande organizzazione regionale per la sicurezza impegnata a garantire la pace, la democrazia e la stabilità

¹⁰⁹ EULEX è la più grande missione civile nell'ambito della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea

¹¹⁰ La Risoluzione dell'ONU che autorizzava una presenza internazionale civile e militare nel Kosovo

mantenere la sicurezza e la pace precaria, sempre la risoluzione 1244/99 prevedeva la presenza militare attraverso una missione di *peace-keeping*, ovvero l'operazione tenuta dalla NATO denominata *Kosovo Force*, in abbreviazione KFOR.

Per comprendere come la realtà kosovara sia amministrata nel presente, è importante analizzare le radici storico-culturali di tali animosità e come gli interventi da parte della comunità internazionale, attraverso la diplomazia preventiva, abbiano prevenuto il conflitto, seppur in parte.

2. Diplomazia preventiva nel tempo e nello spazio

2.1 Introduzione storica e prevenzione nella ex-Jugoslavia

La disgregazione dei territori dei Balcani iniziò successivamente alla Prima Guerra Mondiale, quando Bulgaria, Serbia, Montenegro e Grecia crearono un'alleanza che perseguiva lo scopo d'indipendenza di tutti quei territori¹¹¹. La svolta ci fu con la Pace di Londra (1913)¹¹²: il neonato Stato albanese era già nelle mire espansionistiche della Serbia e della Grecia, per via della multietnicità al suo interno, e grazie al primo intervento preventivo nella regione, ciò non accadde. Per evitare che il conflitto si potesse espandere, la comunità internazionale, in quell'occasione, lasciò i territori del Kosovo alla Serbia, già occupati da questa, seguendo un ragionamento molto pragmatico: la Serbia era disposta a tutto pur di mantenere il controllo sulla regione kosovara. Quindi, con i Trattati di Versailles¹¹³, agli albanesi fu ceduto uno Stato che non comprendeva tutta la popolazione di questa nazionalità; alla Serbia, invece, fu concesso di riunire in un unico Stato diverse popolazioni, finalizzando il riconoscimento sette anni dopo, con la proclamazione di Belgrado come capitale. I principali motivi che portarono alla disgregazione della Jugoslavia furono due: il declino economico e il settarismo etnico-confessionale; infatti, la convivenza tra più etnie diveniva sempre più difficoltosa.

¹¹¹ https://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=rambouillet, consultato il 10 maggio 2024

¹¹² Si tratta dell'esito finale per porre fine alla prima guerra balcanica, affrontando gli adeguamenti territoriali degli stessi Stati

¹¹³ Trattato che mise fine alla Prima Guerra Mondiale, la sorte dei Balcani fu deciso traendo spunto dai Quattordici punti di Wilson e l'autodeterminazione dei popoli

In un contesto di secessione altamente frammentato, come quello di quest'area geografica, sono due gli elementi che portarono ad un aumento dei contrasti:

- La forza di dispiegamento preventivo delle Nazioni Unite nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (UNPREDEP): fu la Macedonia stessa a chiedere un intervento dell'ONU nei suoi territori, in modo da prevenire che le controversie al suo interno si potessero trasformare in conflitti. La missione, attuata successivamente all'entrata in vigore dell'Agenda per la Pace del 1992, ha dimostrato come la diplomazia preventiva è una forma efficace di mantenimento per la pace e che i risultati si ottengono se venisse esercitato il corretto controllo, il rispetto del momento giusto e redigere un mandato chiaro. Il dispiegamento fungeva da allarme preventivo per tutta la regione, per monitorare gli eventuali sviluppi nelle zone di frontiera (Albania, Serbia e Montenegro)¹¹⁴ che avrebbero potuto minare la pace e la sicurezza internazionale;
- Accesi contrasti per l'indipendenza della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina: la Repubblica si dichiarò indipendente seguendo la scia di Croazia e Serbia, anche perché quest'ultime avevano delle mire espansionistiche nei confronti della Bosnia-Erzegovina, tant'è che i rispettivi presidenti (Tudjman e Milošević) si incontrarono per discutere la spartizione del territorio. Attraverso un *memorandum*, la Repubblica dichiarò l'indipendenza, alimentando i contrasti con la propria popolazione serbo-bosniaca e bosniaco-croata, le quali crearono rispettivamente la Repubblica del Popolo Serbo di Bosnia Erzegovina e la Comunità Croata dell'Erzeg-Bosnia, la prima con carattere d'indipendenza rispetto la Repubblica della Bosnia ed Erzegovina, la seconda rimaneva formalmente all'interno della Bosnia indipendente. Sebbene l'allarme preventivo schierato poco dopo la frontiera abbia segnalato alla comunità internazionale l'*escalation* di un conflitto, le misure adottate (quali principalmente l'embargo di armi nei confronti dei territori dell'ex-Jugoslavia) furono insufficienti e nel 1992 il conflitto etnico all'interno della Bosnia ed Erzegovina iniziò, culminando con il noto massacro di Srebrenica.

¹¹⁴ FYROM "Joint Guarantor", Missione in Macedonia, Esercito Italiano, Ministero della Difesa

La guerra civile si concluse con l'Accordo di Dayton, nel 1995, definito anche come un tentativo di creazione di una pace permanente nei Balcani. L'approccio utilizzato durante questi incontri era totalmente nuovo alla diplomazia: il cosiddetto *Big-Bang Approach*, ovvero un'attività incessante, con lo scopo di trovare un accordo in un breve tempo, proprio per evitare di prolungare l'attesa di un negoziato.

La conferenza di Pace decise che la Bosnia Erzegovina sarebbe stata suddivisa in due: la Federazione Croato-Musulmana e la Repubblica Serba. In realtà, questa decisione, più che appianare gli attriti etnico-culturali della ex-Jugoslavia, alimentò le richieste di indipendenza di altri territori, specialmente della Repubblica di Serbia e Montenegro nella regione del Kosovo, vista la forte multietnicità al suo interno.

Difatti, la questione del Kosovo non fu discussa durante i lavori di Dayton in quanto Milošević, Presidente dello Stato serbo, non sosteneva tale interesse. Dunque, durante gli accordi, la *Realpolitik*¹¹⁵ prevalse, l'esigenza di trovare un assetto geopolitico durevole a breve ed in modo sbrigativo fece sì che alcuni contrasti iniziali come nei territori del Kosovo si espandessero e si trasformassero in conflitti.

2.2 Prevenzione esclusivamente nel territorio kosovaro

Come analizzato, la questione del Kosovo non è solo dovuta alle rivolte interne tra popolazioni di origine differente, ma è anche influenzata dagli scontri e soprattutto dalle decisioni prese nei territori limitrofi, che alimentano le tensioni e modificano le sorti.

La diplomazia preventiva in questo contesto è stata di varie forme, innanzitutto attraverso incontri formali ed informali tra i diplomatici delle diverse nazioni. Poi, trovandosi dinanzi una situazione multipolare, gli sforzi hanno iniziato ad essere collettivi, coordinati, producendo attività congiunte.¹¹⁶

Il primo meccanismo instauratosi fu l'ECMM (*European Community Monitor Mission*)¹¹⁷, deciso dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea nel 1991 e fu istituita

¹¹⁵ Detta anche "Politica Reale", è una politica basata su una concreta pragmaticità, con una ricerca di potere e di espansione

¹¹⁶ <https://leg16.camera.it/561?appro=72&Le+missioni+militar>, consultato il 12 maggio 2024

¹¹⁷ https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacl721.pdf, consultato il 12 maggio 2024

formalmente con l'Accordo di Brioni¹¹⁸: all'inizio era un mandato per i soli territori sloveni, poi con l'aumentare delle crisi in tutti i Balcani, il mandato fu esteso anche per il Kosovo. La missione, guidata da un diplomatico ambasciatore, prevedeva degli osservatori disarmati, un gruppo di monitoraggio e, nel caso dovessero viaggiare in zone di conflitto, sarebbero stati scortati e protetti dai dispiegamenti armati nel territorio. Con il tempo oltre ad occuparsi di diplomazia preventiva, si interessò del rafforzamento della fiducia, dei compiti umanitari, dei compiti di mediazione durante crisi di ostaggi. La strategia principale adottata dalla Missione è sicuramente l'adattabilità ad ogni contesto nel quale viene calata: la natura e la composizione mista di militari, diplomatici, funzionari pubblici a tutti i livelli, le permette di evolversi nel tempo e nello spazio, dando una capacità unica nella *leadership* di comprensione dei fenomeni e delle situazioni a livello globale.

Il potere persuasivo esercitato in ambito politico, diplomatico ed economico è volto ad influenzare l'atteggiamento degli Stati coinvolti. La tattica utilizzata prevede:

- Abbigliamento completamente bianco, poiché a livello psicologico non genera paura e sospetto;
- I centri gestionali e di coordinamento collocati all'interno della comunità, così i membri dell'ECMM non sono isolati ma vivono come la popolazione di quel territorio, aumentando la credibilità della missione, anche se rimane pur sempre un rischio;
- All'interno del proprio ambito di responsabilità, ad ogni meccanismo viene data carta bianca, cosicché possano raccogliere ed elaborare molte più informazioni;
- Ciò che prevede il punto precedente, la non molteplicità di attori nella medesima area di responsabilità, lascia intendere che la stessa Missione deve mantenere i contatti sia con gli attori dei gruppi nel territorio, che con le organizzazioni attive, dando un vantaggio assoluto, poiché non viene limitata ad interagire con un unico settore;
- Ogni squadra di monitoraggio detiene un sistema di comunicazione permanente, per un collegamento con qualsiasi luogo nel mondo: un sistema autonomo, che opera

¹¹⁸ Gli accordi vennero firmati nel 1991 tra Slovenia, Croazia e Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, sotto il controllo della Comunità Economica Europea

usando la comunicazione satellitare ed è collegato direttamente con il *quartier generale*, così la tempestività diviene un elemento applicabile.

Un'altra forma di diplomazia preventiva attuata nei territori del Kosovo è stata l'istituzione del Gruppo di Contatto per vigilare sulla pace della zona del Kosovo. Il gruppo fu istituito nel 1995 ed era composto da sei paesi: Stati Uniti, Russia, Francia, Germania, Regno Unito e Italia. Organizzato in linea generale come un *forum* di discussione e coordinamento, aveva lo scopo di promuovere una soluzione diplomatica e negoziata per la crescente tensione che si stava creando, evitando un'*escalation* della violenza.

I paesi nominavano dei propri rappresentanti che partecipassero a delle conferenze, per scambiare informazioni e coordinare le risposte di ogni singola nazione: le riunioni si svolgevano nelle diverse sedi diplomatiche dei paesi membri, così si invitava i partecipanti ad incontrarsi in luoghi strategici, utilizzando un approccio flessibile e garantendo una presenza equilibrata. Tra le varie attività sinergiche svolte, il Gruppo impose, con il solo voto contrario della Russia, l'embargo economico ai territori dell'ex-Jugoslavia, onde evitare una proliferazione della crisi negli stati vicini, anche se questo sarebbe risultato molto difficile visto la crescente richiesta da parte delle nazioni di maggior indipendenza.

Nel 1997 ci fu un ritorno in auge del Gruppo di Contatto, che interessandosi delle vicissitudini in Bosnia, supervisionò le dichiarazioni europee che chiedevano una risoluzione generalizzata per i conflitti emergenti nella ex-Jugoslavia. Il Gruppo continuò ad esistere e a collaborare con i vari organismi presenti nei Balcani, ma la loro attività fu ridotta man mano che le iniziative internazionali, come l'UNMIK, venivano istituite per regolare il processo di gestione della crisi del Kosovo.

Ultima, ma non per importanza, la Missione Alba (riduttivo di Albania)¹¹⁹, il primo intervento multinazionale promosso e guidato dall'Italia per contrastare e raffreddare le divergenze all'interno del territorio dello Stato balcanico albanese. Sebbene tale Missione non fosse all'interno del territorio kosovaro, riuscì comunque a raffreddare la situazione, specialmente gli scontri della popolazione di origine albanese all'interno del Kosovo,

¹¹⁹ https://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_oltremare/Pagine/Alba-Albania.aspx, consultato il 13 maggio 2024

portando per un periodo una sorta di stabilità nella regione. Soprannominata Forza Multinazionale di Protezione (FMP) durante il suo periodo di attuazione, aprile-agosto 1997, riuscì a dare supporto logistico e operativo alle organizzazioni umanitarie e alle missioni di sicurezza intraprese dall'OSCE. Le nazioni partecipanti furono Francia, Turchia, Grecia, Spagna, Romania, Austria e Danimarca: non solo a livello militare poiché gli elementi innovativi non ancora presenti in altre azioni di prevenzione sono le procedure di coordinamento con le organizzazioni civili. Al fine di garantire la collaborazione, fu istituita una cellula base presso la sede centrale della FMP a Tirana.¹²⁰ Il mandato affidato alla missione, in realtà, comprendeva più compiti: assicurare la protezione e la consegna rapida degli aiuti umanitari; creare un clima di sicurezza per altre attività internazionali; assicurare l'indipendenza e l'autonomia del personale della Forza Multinazionale. Per esercitare il controllo attivo e continuo del caso, il Consiglio di Sicurezza si assicurò di ottenere sempre aggiornamenti rapidi e tempestivi stabilendo l'inoltro dei rapporti a cadenza bimensile, un'assoluta novità rispetto agli "intervalli regolari" menzionati nelle risoluzioni dell'ONU antecedenti a questa.

A termine dell'operazione, il Consiglio di Sicurezza emise uno *statement* nel quale riconobbe la qualità e la dedizione dimostrata dalla FMP, portando a termine tutti gli obiettivi richiesti.

In linea generale la diplomazia preventiva nei territori kosovari funzionò ma solamente a breve termine, poiché quelle albanesi non erano le uniche interferenze nel dibattito sul Kosovo: essendo una questione multipolare con una serie di influenze politiche molto distanti tra loro e difficilmente conciliabili, essendo un contesto multifattoriale con costi registrati elevati rispetto l'efficacia ottenuta, non risolse *in toto* le dispute etnico-culturali regionali, portando ad un conflitto internazionale. Proprio all'inizio dell'intervento internazionale (1998) si riconobbe che il meccanismo di prevenzione era ancora recente, sottosviluppato, che le capacità delle Nazioni Unite in realtà erano di mero ambito teorico visto che la NATO riuscì a aggirare alcuni articoli della Carta delle Nazioni Unite evidenziando come l'intervento tempestivamente attuato fosse stato di carattere umanitario

¹²⁰ https://www.iai.it/sites/default/files/conf_1998_03_06-7_pisa.pdf, consultato il 13 maggio 2024

e agendo senza autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza mise in serio pericolo la legittimità dell'operazione *Allied Force*.

2.3 Post-conflitto: una prevenzione particolare

L'attività di *post-conflict peace building*, come analizzato nel capitolo precedente, tende alla cooperazione tra più attori per un unico obiettivo, ovvero un rafforzamento dello sviluppo economico e sociale di un paese. La prevenzione esercitata nel momento delicato della ricostruzione è volta ad evitare il crollo delle condizioni di pace e ad escludere il ripetersi dell'emersione dei contrasti. La pace ottenuta nei territori del Kosovo è stata altamente negoziata tra le parti: attraverso l'attività preventiva svolta dalla Missione di Verifica (*Kosovo Verification Mission, KVM*)¹²¹, attuata in tutta la regione con dei dispiegamenti ben posizionati nel territorio, con il compito principale di controllare se il mantenimento del cessate il fuoco fosse rispettato da tutti gli elementi. Questa prima forma di diplomazia era nata dalla volontà dell'OSCE di entrare in contatto con Milošević per poter proseguire con un accordo più solido, di piena cooperazione, per facilitare l'assistenza da parte delle Nazioni Unite attraverso l'UNHCR ed una missione di *peace-keeping*, per smilitarizzare la regione, assistere il ritorno dei profughi di guerra e contribuire alla realizzazione di una pace sociale.

La verifica del rispetto delle decisioni prese dall'ONU per la regione del Kosovo procedono in modo continuativo, fino al 1999, quando alcune formazioni paramilitari serbe attaccarono dei villaggi nella zona centrale della regione. Per tentare di domare le tendenze nazionaliste serbe e prevenire il ripetersi dell'accaduto, le grandi potenze europee decisero di intervenire con la diplomazia preventiva istituendo l'Accordo di Rambouillet: per far ciò si utilizzò il Gruppo di Contatto, già concatenato alle aspirazioni del territorio come intermediario, in quanto, nella strategia adottata, era l'unico che potesse interagire ispirando la fiducia reciproca delle parti. Le trattative impegnative portarono all'adozione del rispetto della sovranità nazionale e la sua integrità della Serbia e del Montenegro, al tempo stesso fu riconosciuto al Kosovo una certa autonomia sostanziale che doveva

¹²¹ FYROM "Joint Guarantor", Missione in Macedonia, Esercito Italiano, Ministero della Difesa

coadiuvare l'inserimento delle istituzioni democratiche, proteggere i diritti umani e costruire un sistema giudiziario equo.

Il trattato di Rambouillet venne garantito da una smilitarizzazione delle milizie serbe e albanesi, dalla presenza di una forza di mantenimento della pace detta Kosovo Force (vedi paragrafo successivo) e da una Missione Internazionale che riesca a supervisionare l'attuazione delle misure attraverso dei *binding instructions* (istruzioni vincolanti) per l'ordine e la sicurezza pubblica, che supervisioni l'attività delle autorità locali competenti e che possa fungere da mediatore tra le parti.

Il negoziato che concluse la Guerra del Kosovo fu l'Accordo di Kumanovo, firmato nella Macedonia del Nord nel 1999 grazie ad un'intensa *preventive diplomacy* svolta da una duplice terza parte: la Russia ed il Presidente finlandese Martti Ahtisaari. Con esso, l'Organizzazione delle Nazioni Unite introdusse la Risoluzione 1244, la quale rafforzava la richiesta di una forza di *peacekeeping* del Trattato di Rambouillet attraverso l'amministrazione provvisoria della regione all'ONU, esercitata con la Missione UNMIK. L'accordo prevedeva un diretto controllo dell'Organizzazione sul territorio ribadendo l'appartenenza allo Stato serbo. Il pensiero strategico che la forza multinazionale adottava risiedeva nell'approccio Human Security, centralizzando l'operazione nelle persone, nell'interdipendenza tra elementi sia interni che esterni e focalizzandosi sull'attività di prevenzione del conflitto, in questo preciso caso di riemersione di quest'ultimo. L'UNMIK deteneva, e tutt'ora detiene, degli obiettivi specifici: stabilire l'autonomia del governo; supervisionare lo sviluppo statale; dare assistenza umanitaria per la ricostruzione; autorizzare la presenza della forza di mantenimento della pace (Kosovo Force, KFOR)¹²² e garantire il ritorno dei rifugiati e degli sfollati attraverso l'UNHCR, abbreviazione di *United Nations High Commissioner for Refugees*. Nonostante fosse stato autorizzato solamente nell'ultima Risoluzione, l'Alto Commissario per i Rifugiati operava nel contesto kosovaro già dal 1992, facendosi carico dell'assistenza per tutti coloro che cercavano un aiuto umanitario durante i primi cenni di protesta. Lo scopo fondamentale era la creazione di un sistema efficiente, specialmente con l'aumentare il numero di partenariati dell'ONU, uno

¹²² M.D. Nazemroaya, *La globalizzazione della NATO*, Arianna Editrice, 2014, pp. 86-87

step importante per quest'ultima nel rafforzare la *preventive diplomacy*: l'impegno attivo, la coordinazione e la promozione della fiducia e della coesistenza riuscì a costruire una forte rete, capace di dare consulenza, assistenza, rappresentanza legale e monitorare la protezione della popolazione.

Le diverse strategie adottate hanno prodotto delle prestazioni ottimali, in termini di controllo e gestione della situazione nei territori del Kosovo, sebbene ci siano stati degli elementi che hanno, in parte, rallentato il processo di pacificazione: in *primis* la legittimazione dell'UÇK, Esercito di Liberazione del Kosovo, nelle trattative lo ha reso decisivo nella mediazione tra le parti; inoltre, l'esigenza di una distribuzione dei poteri a livello governativo e parlamentare del neonato Stato che necessita di una rappresentanza delle minoranze etnico-culturali al suo interno, lasciando ampia autonomia al Kosovo, anche nell'instaurare le relazioni con l'estero, mentre si sarebbe lasciato alla Serbia il ruolo esclusivo nella politica monetaria e di difesa. Il punto focale sul quale le parti si sono maggiormente scontrate a livello diplomatico è stato quello dell'istituzione di un *referendum* per la scelta della linea che lo Stato avrebbe intrapreso nel momento dell'indipendenza: nonostante "*referendum*" non compaia nel testo degli Accordi di Rambouillet, gli albanesi del Kosovo ritengono che la citazione "aspirazioni del popolo" si identifichi nei fatti in un *referendum* sull'indipendenza di questa provincia serba.

3. EULEX, diplomazia preventiva e previsioni future

Attraverso il *Joint Action Plan*¹²³ l'Unione Europea approva, nel 2008, la costituzione di EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*)¹²⁴, come precedentemente citato, progetto destinato a subentrare alla missione UNMIK. Con l'inviato speciale del Segretario Generale Martii Ahtisaari si arrivò alla Dichiarazione e Costituzione del Kosovo, le quali fanno un chiaro riferimento al suo piano d'azione. La Missione ha il compito di monitorare, guidare e avvisare le nascenti istituzioni kosovare nei pilastri definiti dall'UE: polizia, giustizia e dogana. La nuova forma di prevenzione voluta dall'Unione Europea è assicurare

¹²³ Tradotto come "Piano di Azione Comune" indica un'operazione in un ambito definito e gestito dall'UE, che si prefigge determinati risultati conseguiti in modo comunitario

¹²⁴ G. Armentani, P. Piccirilli, M. Pergetti, *Kosovo: un costante impegno per la pace*, Logos, p. 53

la sicurezza e la libertà di movimento della popolazione locale, senza alcuna distinzione etnica o religiosa, specialmente lungo i *Border Crossing Points* e la *Administration Boundary Line*¹²⁵: punti di contatto tra nazioni, dove sono possibili scambi di comunicazione e l'attraversamento dei territori.

Con il tempo, le operazioni presenti sul campo si sono rese conto della necessità di un cambio d'approccio, sia per tenere il territorio sotto controllo che per tentare di risolvere i problemi di ordine sociale. La filosofia sviluppata da questa strategia di pensiero è un impegno delle forze basato sul concetto di *Effects Based Approach Operations* (EBAO). Le EBAO sono attività che, innanzitutto fissano obiettivi precisi che, come comunità internazionale, si vogliono raggiungere e, successivamente, individuando gli effetti necessari, permettendo di valutare e pianificare le azioni concertate.

La pianificazione delle EBAO è affidata al TEC (*Tech Effect Center*), un nuovo ufficio all'interno della *Multinational Task Force West*¹²⁶, l'operazione nel territorio del Kosovo. Questa cellula si avvale di risorse differenti: CIMIC, PSYOPS e LMT. Sono tutte operazioni dette *Non-Kinetic*, ovvero attività che vogliono raggiungere l'obiettivo utilizzando mezzi che interagiscono col dominio psicologico dell'avversario: come informazioni, immagini, foto, video, ma non solo. Ad esempio, le operazioni CIMIC (Cooperazione Civile-Militare) vertono verso la ricostruzione del tessuto socioeconomico per ristabilire la fiducia verso le istituzioni e le organizzazioni, il ripristino di servizi essenziali, di forniture, di ricostruzione di infrastrutture di prima importanza e la cooperazione organizzazioni non governative e le agenzie internazionali. Tutte queste possono essere identificate come attività di *peace-building*, evidenziando come la creazione di fiducia possa effettivamente stabilizzare la pace e la sicurezza.

Per coordinare, deconflittualizzare e sincronizzare le singole EBAO è presente un *continuum* d'interazione tra attività *Kinetic* e *Non-Kinetic*. Oltre alle operazioni *Non-Kinetic*, quelle *Kinetic* sono svolte con la presenza, con il dominio fisico del contingente. Il diverso

¹²⁵ G. Armentani, P. Piccirilli, M. Pergetti, *Kosovo: un costante impegno per la pace*, Logos, p. 47

¹²⁶ È la Forza d'Azione Multinazionale posizionata all'interno del territorio del Kosovo, in sigla MTF-W

approccio utilizzato nella prevenzione del conflitto sta creando una fase di deterrenza duratura.

Le operazioni psicologiche (PSYOPS)¹²⁷ sono utilizzate per campagne sull'immagine dell'attività di *peace-keeping*, finalizzate ad un miglioramento della percezione della presenza delle truppe NATO, in quanto la tolleranza interetnica, la sensibilizzazione al rispetto delle regole, l'informazione sui pericoli rappresentati dalle mine antiuomo e dagli ordigni inesplosi, sono necessariamente vitali per una buona riuscita del mantenimento della pace.

L'ultimo pilastro di prevenzione presente ad oggi nel territorio del Kosovo sono i *Liaison and Monitoring Teams*¹²⁸, Gruppi di Unione e Monitoraggio. La costante ricerca di un collegamento con i leader politici e religiosi, le organizzazioni governative, le organizzazioni non governative, la polizia del Kosovo e le organizzazioni internazionali presenti sul territorio fa sì che la prevenzione abbia un riscontro effettivo. Tra le attività, la costante azione di monitoraggio sulla situazione politica e sociale del paese, l'analisi dell'atteggiamento e le aspettative della popolazione e delle relazioni interetniche nello specifico, rendono la prevenzione un'azione molto incisiva ed efficace, soprattutto grazie agli uffici di collegamento.

Nello Stato del Kosovo odierno, le truppe della *Kosovo Force* sono ancora presenti dato che una caratteristica difficoltosa da appianare nei decenni è lo scarso dialogo ed il sospetto reciproco tra albanesi e serbi: l'operazione iniziata il 12 giugno 1999 ha visto le truppe, inizialmente schierate in Macedonia dal 1992, spostarsi lungo il confine con il Kosovo, dapprima per l'evacuazione dei verificatori della Missione KVM dell'OSCE e successivamente per garantire il supporto alle organizzazioni umanitarie attraverso il *peacekeeping*. Il nucleo della KFOR era, ed è, assicurare libertà di movimento in un ambiente sicuro, una presenza civile internazionale ed agire in coordinamento con essa e l'ordine pubblico. Sicuramente, si deve riconoscere all'Italia gran parte del lavoro svolto, specialmente nel numero elevato di fornimenti, di equipaggio e di supporto logistico,

¹²⁷ G. Armentani, P. Piccirilli, M. Pergetti, *Kosovo: un costante impegno per la pace*, Logos, p. 52

¹²⁸ *Ibidem*

quest'ultimo si tratta, come precedentemente analizzato, di un punto abbastanza vulnerabile per la *preventive diplomacy*. Il contingente Kosovo Force presenta un *Head Quarters* in Prishtina, capitale del Kosovo; un nucleo fondamentale nel Camp Villaggio Italia¹²⁹ nei pressi di Pec; e, sempre collocati a Prishtina, il Battaglione Multinazionale per la Ricerca Informativa, che si riserva l'uso dell'intelligence per implementare *l'early warning*, e l'Unità Specializzata Multinazionale, impiegata nel nord del Kosovo, principalmente nella città di Mitrovica, recentemente nota per le nuove tensioni emerse.

La stabilizzazione dei Balcani, dunque, è avvenuta grazie ad un forte impegno della comunità internazionale, dai compiti del mantenimento della pace affidati alla NATO a quelli di ricostruzione economica-sociale affidati all'Unione Europea.

Nell'approfondire i dati emersi, si può notare come nel tempo il numero di personale impiegato nelle operazioni in Kosovo e nei Balcani, sia diminuito con il passare degli anni: se ad soluzione possiamo associare la non necessità di contingenti di numero elevato per via della non gravità della situazione, grazie anche alla prevenzione al conflitto, d'altro canto dobbiamo tenere a mente che uno dei limiti della diplomazia preventiva sia quello del ridotto numero di personale in servizio altamente esperto, delle limitate risorse alle quali le Nazioni Unite riescono ad attingere ed una forte difficoltà della gestione multidimensionale e multifattoriale della logistica, degli equipaggiamenti e delle informazioni. Inoltre, le interferenze politiche e gli interessi geopolitici tendono a rimanere latenti, dietro le decisioni di ogni nazione, come ad esempio un'influenza russa nei territori serbi (compresi quelli del Kosovo) sfavorisce una piena implementazione della prevenzione.

Nonostante ciò, il lavoro diplomatico per la prevenzione ed il non ripetersi del conflitto ha dato esiti vincenti: dal 2022 si sono presentati alcuni cenni di riemersione dei contrasti, ma grazie all'attività coordinata delle operazioni dispiegate nel territorio, queste sono state in alcuni casi anticipate ed in altri fermati sul nascere, mantenendo una stabilità generale. Nel luglio 2023 vi è stato un incontro tra il Rappresentante Speciale per il Dialogo ed il Primo Ministro kosovaro: entrambi si trovarono d'accordo sulla necessità di una *de-escalation* delle

¹²⁹ M. Clementi, La NATO, Il Mulino, 2002, p. 139

misure previste dall'Unione Europea, proponendo un tavolo di trattative per tutti gli attori della politica internazionale.

CONCLUSIONI

La presente tesi si è posta l'intento di rispondere alle domande di ricerca sull'effettiva applicazione della diplomazia preventiva, le opportunità ed i limiti nel paradigma della sicurezza internazionale. Ripercorrendo l'elaborato, le caratteristiche della *preventive diplomacy* sono: l'essere informale, agire in modo diretto e funzionale senza attirare l'attenzione, non essere vincolante e non giudicante nell'obiettivo di una negoziazione e mediazione tra le parti e, soprattutto, è confidenziale, trattando informazioni delicate e sensibili degli Stati è essenziale un'alta affidabilità dei diplomatici nel non divulgare ed usare in modo improprio i dati in possesso.

Dallo studio riguardo le opportunità, è fondamentale ciò che l'opinione generale degli Stati sostiene: un intervento tempestivo e cautelativo in una situazione predisposta alla violenza è probabilmente molto più vantaggioso rispetto l'inazione e la negligenza che ha caratterizzato il comportamento perseguito dalla maggior parte delle Nazioni sino al secolo scorso. Inoltre, se la tempestività viene coadiuvata da un intervento informato, ben valutato e ponderato, in base alle capacità che le Nazioni Unite possono sostenere, sicuramente agevola l'implementazione di questa strategia da parte della comunità dell'ONU, segnando un importante *step* nella prevenzione dei conflitti a livello globale.

Come analizzato dall'Agenda per la Pace con Supplementi, di Boutros Boutros-Ghali, del 1995, lo studio approfondito del ruolo delle Nazioni Unite ha fatto emergere l'importanza dell'intervento cautelativo sulla base della zona in cui attuare l'operazione, tenendo in considerazione la multidimensionalità della sicurezza, opportunità, e allo stesso tempo limite, della prevenzione diplomatica. Gli elementi della *preventive diplomacy* (*early warning, confidence building* e *preventive deployment*) incoraggiano gli Stati membri ad evolvere le proprie relazioni internazionali attraverso le organizzazioni regionali ed internazionali, come la presenza costante ed il lavoro continuativo svolto dalle organizzazioni non-governative, attività di rilevanza che non ha trovato spazio e tempo all'interno di quest'analisi, in quanto richiederebbe un importante approfondimento ed uno studio personalizzato; come il tema della *responsibility to protect* (responsabilità di

proteggere, R2P) spesso confusa con l'intervento preventivo e la quale meriterebbe una più approfondita analisi ad ampio spettro.

Nel 2017, a Gjilan, venne firmata un'Intesa tra il Ministero dell'Interno del Kosovo e la municipalità di Gjilan per la costruzione di un *early warning system*, in grado di individuare le vulnerabilità all'interno del territorio. Il progetto pilota¹³⁰ è il primo programma nell'area europea, sviluppato per poter maturare esperienze estendendo il piano alle altre municipalità. Questo passaggio della ricerca ha rivelato, come già anticipato, che l'efficacia di un intervento cautelativo è racchiuso nella determinata collaborazione istituzionale anche, e specialmente, a livello internazionale. In questo modo si può dedurre come la diplomazia preventiva riesca ad avere dei risvolti futuri solo attraverso la volontà degli Stati stessi, che l'ambito di applicazione sono quelle zone soggette ad una ricorrente accensione di contrasti e che le pratiche, sebbene siano migliorate nel tempo, rimangono comunque sottosviluppate se non vengono risolti i disagi in termini economici, politico-sociali.

Per far sì che il meccanismo sia ben attuato, è necessario che questo sia oleato nelle relazioni interstatali e che il motore di propulsione della prevenzione renda obbligatoria la prassi mediatica in un contesto pre-conflittuale. Lo scopo dell'elaborato, ma anche l'esigenza del sistema della sicurezza internazionale, richiede che l'applicazione della straordinarietà degli interventi cautelativi diventi la prassi quotidiana dei paesi facenti parte di un'unica grande Organizzazione *super partes*.

¹³⁰ https://ambpristina.esteri.it/it/news/dall_ambasciata/2017/04/sostegno-italiano-al-progetto-pilota/, consultato il 21 maggio 2024

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

CAPITOLO I

Governo Spagnolo e la Diplomazia Preventiva, <https://www.exteriores.gob.es/en/PoliticaExterior/Paginas/DiplomaciaPreventiva.aspx#:~:t=Preventive%20diplomacy%20includes%20all%20measures,if%20they%20occur%20from%20spreading>

Prevenzione e mediazione all'interno delle Nazioni Unite, <https://dppa.un.org/en/prevention-and-mediation>

Committees European Parliament, *The Eu's preventive diplomacy: practice makes (not yet) perfect?*, 31 gennaio 2024, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/the-eu-s-preventive-diplomacy-practice-m/product-details/20240131CAN72627>

United Nations, *Preventive diplomacy: delivering results*, Report of the Secretary-General, 26 agosto 2011, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_PreventiveDiplomacy_S2011552%28english%29_1.pdf

Adam Day, *Capturing UN preventive diplomacy issues: How and Why does it work?*, 1 aprile 2018, UNU-CPR, <https://unu.edu/cpr/project/capturing-un-preventive-diplomacy-success-how-and-why-does-it-work>

R.S. Kalha, *The dynamics of Preventive Diplomacy*, United Service Institution of India, 2014, <https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=dEi6DQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=international+perspectives+on+preventive+diplomacy&ots=HYZqnA3N44&sig=pP26rj8BE0y2mQM1vQF-F5IW4z4#v=onepage&q&f=false>

A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, CEDAM, 2012

Testo approvato dal Parlamento Europeo, *Ruolo della diplomazia preventiva nell'affrontare i conflitti congelati nel mondo: un'occasione mancata o un cambiamento per il futuro?*, Strasburgo, 17 gennaio 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0034_IT.html

Archivio Disarmo, *La diplomazia preventiva nel diritto internazionale*, periodico mensile settembre-ottobre 2003, Istituto di ricerche internazionali, https://www.archiviodisarmo.it/view/2EJElT6_pB5PgyScjI6xkLoWDVrEc9hbtmJavEjN2Dc/2003-9-10-romano.pdf

La sicurezza nazionale, DirittoConsenso, 29 ottobre 2020
<https://www.dirittoconsenso.it/2020/10/29/la-sicurezza-nazionale/>

Archivio disarmo, *Il Concetto di sicurezza umana. Storia, caratteristiche, critiche*, Konstantin Poudin, Istituto di Ricerche Internazionali, giugno 2015,
https://www.archiviodisarmo.it/view/et2SJIQDuhxYJNiaErp_CSieJUtiegrzuaRiK6seDQ/poudin-il-concetto-di-sicurezza-umana-giugno-2015.pdf

Besnik Murati, *The role of preventive diplomacy*, European Journal of Research in Social Sciences, 2018, <https://www.idpublications.org/wp-content/uploads/2018/04/Full-Paper-THE-ROLE-OF-PREVENTIVE-DIPLOMACY.pdf>

S. Paola, *Preventative diplomacy and non-traditional security threats: Mexico's Diplomatic Strategy*, Seton Hall of Diplomacy and International Relations, HeinOnline, 2022, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/whith23&div=6&id=&page=>

International Peace Institute, *Strengthening preventive diplomacy and mediation*, Retrieved from Istanbul Retreat of the UN Security Council, 2012, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/2011_Istanbul%20Retreat%20of%20the%20UNSC.pdf

A.L. Strachan, *Preventive diplomacy and conflict prevention.*, Retrieved 01 19, 2013, from Applied Knowledge Services

S. A. Zick & R. Muggah, *Preventive Diplomacy and Conflict Prevention: Obstacles and Opportunities*, International Journal of Security & Development, 2016, <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.ac>

CAPITOLO II

B.G. Ramcharan, *Preventive diplomacy at the UN*, Indiana University press, United Nations Intellectual History Project, 2008, <https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=tzL0dfEhEOOC&oi=fnd&pg=PR1&dq=international+perspectives+on+preventive+diplomacy&ots=QqMdC0njF0&sig=u6I5gCUP2SDCOdUNDIS0M6fDWA0#v=onepage&q=international%20perspectives%20on%20preventive%20diplomacy&f=false>

Daniel Philpott, Gerard Powers, *Strategies of Peace. Transforming Conflict in a Violent World*, Oxford University, 2010, https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=spTaRpQoHAAC&oi=fnd&pg=PR9&dq=Daniel+Philpott,+Gerard+Powers+“Strategies+of+Peace”+Oxford+University,+2010&ots=aFf-_pamSh&sig=OiSJNac8T8i04R8XunGSeudCK2A#v=onepage&q=Daniel%20Philpott%20Gerard%20Powers%20“Strategies%20of%20Peace”%20Oxford%20University%202010&f=false

United Nations, *Peace and Conflict Resolution*, University of Oxford, <https://www.un.org/en/academic-impact/peace-and-conflict-resolution>

E. Pariotti, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Padova, CEDAM, 2013

T. Smit, *Multilateral peace operations*, 2020-2021

United Nations, *Our Common Agenda*, 2023, <https://www.un.org/en/common-agenda>

United Nations, *A new Agenda for peace*, 2023, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>

United Nations University, *Capturing UN Preventive Diplomacy Success: How and Why does it works?*, April 2018, <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6572/UN-Preventive-Diplomacy-Policy-Paper-and-Case-StudiesWEB.pdf>

V. Alee, *Contemporary Conflict Resolution*, 2011, https://www.academia.edu/2272327/Contemporary_conflict_resolution

J. Djibom, *An analysis of Hammarskjöld's theory of preventive diplomacy*, Peace Operations Training Institute, <https://cdn.peaceopstraining.org/theses/djibom.pdf>

B.G. Ramcharan, *Preventive Diplomacy at the United Nations*, United Nations Chronicle, 2011, <https://www.un-ilibrary.org/content/journals/15643913/48/2/5/read>

Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace*, Security Council, 31 gennaio 1992, <https://digitallibrary.un.org/record/145749?v=pdf>

Segretario Generale, *Preventive diplomacy: delivering results, Regions in Focus*, ANNEX I, International Peace Institute, 2011, <https://www.jstor.org/stable/resrep09602.8>

A. Boutellis, E. C. Luck, C. Mikulaschek, *Preventive Diplomacy and Mediation*, International Peace Institute, 2011, <https://www.jstor.org/stable/resrep09494>

R. Gowan, *Multilateral Political Missions and Preventive Diplomacy*, US Institute of peace, 2011, <https://www.jstor.org/stable/resrep12369>

R. MacGinty, O.P. Richmond, *The local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace*, Third World Quarterly, 2013 <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>

International Peace Institute, *Strengthening preventive diplomacy and mediation*, Retrieved from Istanbul Retreat of the UN Security Council, 2012,

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/2011_Istanbul%20Retreat%20of%20the%20UNSC.pdf

United Nation University, UNU-CPR, *Assessment Framework for UN Preventive diplomacy: an approach for UN mediators and international policymaker*, 2018, <https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/2729/UN-Preventive-Diplomacy-Assessment-Framework.pdf>

CAPITOLO III

P.W. Jones, *A case of State Survival: Macedonia in the 1990s*, Foreign Service Officer, Department of State, 2000, <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA383750.pdf>

Bilyana Vankovska-Cvetkovska, *Between Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: The Macedonian Perspective of the Kosovo Crisis*, Balkan Peace Study Center, University of Skopje, 1999, <http://makedonika.org/history/modern/Between%20Preventive%20Diplomac....pdf>

Senato della Repubblica e Camera dei deputati, *Proroga missioni internazionali e interventi di cooperazione per l'anno 2024*, Dossier XIX Legislatura, 2024, <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DI0090.pdf>

F. Mini, *Soldati*, Einaudi, 2008

T. Benedikter, *Il dramma del Kosovo: dall'origine del conflitto fra serbi e albanesi agli scontri di oggi*, DataneWS, 1998

M. D. Nazemroaya, *La globalizzazione della NATO*, Arianna Editrice, 2014

M. Clementi, *La NATO*, Il Mulino, 2002

A. Polsi, *Storia dell'Onu*, Quadrante Laterza, 2006

R. Morozzo della Rocca, *Fare Pace: la diplomazia di Sant'Egidio*, San Paolo, 2018

N. Ronzitti, *Diritto Internazionale*, sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2019

NATO, Allied Joint Force, *Kosovo Force (KFOR)*, <https://jfcnaples.nato.int/kfor>

NATO Topics, *NATO in Kosovo*, Archivio NATO, 2007 <https://web.archive.org/web/20070208184608/http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>

NATO, *NATO's role in Kosovo*, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm

ONU, *Risoluzione 1244/99*, Official Document System, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n99/172/89/pdf/n9917289.pdf?token=BJf1nlpAm9K01NByT1&fe=true>

Missione civile UNMIK nei territori del Kosovo, Ministero della Difesa, 2009, <https://www.difesa.it/operazionimilitari/op-int-concluse/kosovounmik/index.html>

Missione UNHCR, Europe Website, <https://www.unhcr.org/europe/>

Bernard Kouchner, *La difficile missione di pacificare la "polveriera d'Europa". Un anno dopo: la ricostruzione materiale e politica*, Istituto di Enciclopedia Italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/kosovo_%28Il-Libro-dell%27Anno%29/

Le operazioni di peacekeeping, Centro Studi per la Pace, <https://www.studiperlapace.it>

Accordi di Kumanovo, East Journal, sezione Balcani-Kosovo, <https://www.eastjournal.net/archives/category/balcani/kosovo>

Le Operazioni di Peacekeeping, ONU, <https://peacekeeping.un.org/en>

BBC News, *Informazioni sul Kosovo*, <https://www.bbc.co.uk/search?q=kosovo>

G. Armentani & P. Piccirilli & M. Pergetti, *Kosovo: un costante impegno per la pace*, Logos, 2010
Ministero della Difesa, *FYROM "Joint Guarantor"*, 2024