



AGENCY FOR
PEACEBUILDING



ITALIA E MEDIAZIONE DI PACE

Agency for Peacebuilding

May 2024

CHI SIAMO

L'Agenzia per il Peacebuilding (AP) è un'organizzazione impegnata a colmare il divario tra ricerca e pratica nel peacebuilding. AP si prefigge di contribuire a rendere le società più pacifiche e giuste prevenendo e trasformando i conflitti violenti e creando spazi di dialogo e cooperazione tra diversi settori. La visione di AP è quella di un mondo in cui i conflitti possono essere trasformati senza ricorrere alla violenza e in cui promuovere la pace attraverso mezzi inclusivi, innovativi e sostenibili.

AUTORI

Il report è stato scritto da Bernardo Venturi e Mariachiara Giaccai. Gli autori ringraziano Lamberto Zannier, Bernardo Monzani, Mikhail Silvestro Sustersic e Sara Giulia Buccafusca per i loro preziosi commenti e il supporto alla finalizzazione della ricerca. Gli autori ringraziano altresì tutti le persone intervistate per la loro disponibilità.

ACKNOWLEDGEMENTS

Questa pubblicazione è realizzata con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967. Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Descrizione foto: Sede del Ministero degli Esteri - Roma - Italia (Crediti: Wikimedia, 2014).

www.peaceagency.org

SOMMARIO

PREFAZIONE	4
SINTESI	6
INTRODUZIONE	8
PartE 1. LA TRASFORMAZIONE DELLA MEDIAZIONE DI PACE	10
1.1 La mediazione tra vecchi concetti e recenti operationalizzazioni	10
1.2 La mediazione di pace ad un bivio	16
Parte 2. NASCITA E RUOLO DELLE STRUTTURE DI MEDIAZIONE DI PACE	21
2.1 La nascita delle strutture di supporto alla mediazione	21
2.2 Modelli di Supporto alla Mediazione da parte degli Stati	23
2.3 Sostegno alla Mediazione da parte degli Stati: chi ha la leadership?	24
PartE 3. L'ITALIA E LA MEDIAZIONE DI PACE	32
3.1 La politica estera dell'Italia: quale ruolo per la pace e la mediazione?	32
3.2 Capacità istituzionali per la mediazione di pace	33
3.3 Società civile italiana e mediazione di pace	34
3.4 Verso una struttura italiana di supporto alla mediazione?	34
RACCOMANDAZIONI	38

PREFAZIONE

La crescente complessità del quadro politico internazionale e la profonda evoluzione della natura dei conflitti che contraddistinguono la presente, complessa fase storica hanno reso molto più impegnativa l'azione di prevenzione e gestione delle crisi, richiedendo una riflessione approfondita sull'efficacia degli strumenti ad essa preposti. In questo contesto, ha preso avvio un dibattito sulla necessità di conferire maggiore efficacia agli interventi di mediazione, strumenti fondamentali per prevenire l'insorgere e l'allargamento dei conflitti.

L'analisi dei conflitti più recenti ha mostrato un panorama estremamente variegato: la natura ibrida di molti conflitti, spesso legati a problematiche interne agli stati e alla struttura delle loro società e alimentati da interventi di attori esterni portatori di loro specifici interessi, richiede specifica ed approfondita preparazione dei mediatori e la capacità di attivare team multifunzionali e di interagire con un ampio ventaglio di interlocutori in grado di contribuire alla soluzione di specifiche problematiche o in alcuni casi di influenzare le parti direttamente coinvolte nel conflitto. Occorre spesso mettere a punto strategie complesse, che comportino un outreach attivo nei confronti di attori esterni e includano iniziative mirate a contrastare problematiche specifiche - come quelle legate alla carenza di integrazione delle società o all'impatto del crimine internazionale - suscettibili di incidere sul conflitto stesso. Il ritorno di un contesto dominato dalle fratture della geopolitica, inoltre, è divenuto un serio ostacolo ad iniziative volte ad incoraggiare un confronto diretto tra le parti al tavolo negoziale, e richiede attenta preparazione con dialogo a distanza dove il mediatore stesso rappresenta il principale canale di dialogo. In queste situazioni, è essenziale che il mediatore limiti il suo ruolo propositivo autonomo e si faccia per quanto possibile attento ascoltatore e portatore delle istanze delle parti, per identificare aree di potenziale progresso rispetto alle quali potrà poi iniziare a svolgere appieno il suo ruolo di facilitatore imparziale.

È questo il filone centrale delle riflessioni all'interno del gruppo degli "amici della mediazione", un'iniziativa informale a livello ministeriale avviata in seno alle Nazioni Unite e co-presieduta da Finlandia e Turchia. Iniziative analoghe si sono poi registrate presso altre organizzazioni internazionali e subregionali (nell'OSCE, ad esempio) e hanno portato alla creazione di strutture di sostegno alla mediazione all'interno dei rispettivi segretariati, sul modello di quelle operanti in Paesi che tradizionalmente fanno della mediazione una delle rispettive priorità di politica estera.

Questo ripensamento ed ampliamento del ruolo della mediazione internazionale rappresenta una grande opportunità anche per l'Italia, che per collocazione geografica, storia e tradizionali legami socio-culturali e di amicizia rappresenta un ponte naturale fra tre continenti ma anche in Europa verso le regioni centro-

e sud-orientali. Vi sono chiari esempi di successi di eccellenze italiane in questo campo: basti pensare a Giandomenico Picco, autorevole mediatore ONU recentemente scomparso, che riscosse universale riconoscimento e plauso per il successo dei suoi interventi ad altissimo livello in Iran, Iraq e Libano, tra molti altri, contribuendo così a dare lustro anche alla diplomazia italiana. È dunque questo un momento particolarmente propizio per avviare una riflessione sulla necessità di investire in modo più sistematico nel campo della mediazione per preparare una nuova generazione di mediatori e sviluppare appieno le potenzialità italiane come contributo attivo alla promozione di condizioni di pace e stabilità.

*Lamberto Zannier - ex Segretario Generale, OSCE
e membro dell' Advisory Council di AP*

SINTESI

L'obiettivo principale di questa pubblicazione è analizzare il ruolo dell'Italia nella mediazione di pace in un contesto globale in costante trasformazione e con le regole della stessa mediazione internazionale in cambiamento. A causa del cambiamento del contesto globale e delle difficoltà a raggiungere risultati duraturi, la mediazione di pace si trova ad affrontare una crisi di identità. Sei tendenze emergenti meritano un'attenzione particolare: stanno emergendo nuovi mediatori e il loro numero complessivo è in aumento; le organizzazioni regionali sono più attive nella mediazione, ma con un impatto limitato; gli attori non governativi stanno conquistando un maggiore spazio di manovra; è in atto una professionalizzazione del settore e negli ultimi 10-15 anni sono stati progressivamente istituiti alcuni meccanismi formali di supporto alla mediazione; il ruolo dell'ONU nella mediazione di pace è in calo; e alcune norme e principi di mediazione delle Nazioni Unite sono contestati o, perlomeno, non pienamente condivisi.

In questo quadro, sebbene i contatti personali tra politici di alto livello rimangano importanti, non sono però più sufficienti per una mediazione efficace volta a produrre un cambiamento strutturale e fondamentale all'interno di un conflitto. Questa consapevolezza ha portato, negli anni duemila, a diversi cambiamenti degni di nota, quali l'istituzionalizzazione di diverse forme di Strutture di Supporto alla Mediazione (SSM).

Nonostante la varietà dei modelli e degli approcci che si sono moltiplicati negli ultimi due decenni, è possibile raggruppare gli SSM nelle seguenti categorie: quelli integrati all'interno dei ministeri degli Esteri, quelli che operano come entità esterne indipendenti, o quelli che utilizzano un modello misto di questi due approcci. Finora l'Italia non ha investito in SSM, ma sembra ben posizionata per rafforzare le proprie capacità di mediazione di pace.

Le differenze tra i vari modelli di SSM dipendono, in primo luogo, dal modo in cui uno Stato interpreta il proprio ruolo di mediatore, il che di solito dipende dalla sua traiettoria in politica estera, dalla sua posizione geografica e storica e dalla rilevanza dello Stato nel contesto. Il presente documento classifica gli Stati in base alla loro esperienza nella stabilire e gestire SSM: *mediatori esperti*, *astri nascenti*, *“nuovi” influenti* e *nuovi arrivati*.

L'Italia ha utilizzato la diplomazia in maniera regolare per promuovere cause o temi vicini ai suoi interessi o valori, anche se, in questi sforzi, ha sempre preferito approcci multilaterali. È interessante notare che l'Italia ha anche sperimentato una “diplomazia ibrida”, un'azione sinergica tra istituzioni pubbliche e

organizzazioni della società civile. Complessivamente, l'Italia ha dedicato un'attenzione limitata alla costruzione delle proprie capacità specifiche di peacebuilding e di mediazione. Tuttavia, alla fine del 2022, il MAECI ha istituito un diplomatico come “Coordinatore delle capacità di mediazione” all'interno della Direzione Generale per gli Affari Politici e la Sicurezza (DGAP).

In questo quadro, un modello ibrido di SSM potrebbe rappresentare un riferimento per sviluppare capacità di mediazione. Questa opzione sosterebbe un valido livello di collaborazione e integrazione tra il Ministero e le OSC più importanti. L'Italia è ancorata a rigide e storiche alleanze (UE e NATO in testa, tra le altre). In questo contesto, un gruppo di mediazione indipendente con un ancoraggio leggero con il Ministero potrebbe rappresentare un valore aggiunto.

Il presente documento si articola in tre parti. La prima parte analizza la trasformazione della mediazione di pace a livello globale. In primo luogo, viene tracciato il contesto internazionale e i recenti sviluppi della mediazione di pace. Poi analizza sei tendenze emergenti in termini di attori, strutture, principi e standard. La seconda parte è dedicata specificamente all'ascesa e al ruolo delle strutture di supporto alla mediazione. La terza parte è dedicata al ruolo dell'Italia nella mediazione di pace, considerando sia le traiettorie istituzionali che il ruolo degli attori non governativi. Infine, lo studio fornisce raccomandazioni per l'Italia sulla mediazione di pace.

INTRODUZIONE

*"[Le parti] Sono bloccate in una lotta mortale cercando di estinguersi a vicenda (...) Il miracolo è che [la mediazione] a volte funziona."*¹

La mediazione di pace non è un compito facile. Il fallimento è una costante di questa professione. Orchestrare un accordo di pace richiede mesi o anni di lavoro ed è spesso lontano dall'avere successo. Paul Collier e colleghi hanno scoperto che il 50% degli accordi di pace raggiunti è ricaduto nel conflitto entro dieci anni.² Nonostante le difficoltà, la mediazione di pace rimane affascinante e necessaria.

Una delle caratteristiche della natura mutevole dei conflitti armati è che spesso gli accordi di pace non affrontano le cause di fondo della violenza. Invece di includere una risoluzione a lungo termine dei conflitti, i processi di mediazione spesso danno priorità alla loro gestione a breve termine. Di conseguenza, molti processi di pace hanno perso la loro efficacia.

A causa del mutevole contesto globale e delle difficoltà nel raggiungere risultati duraturi, la mediazione di pace si trova ad affrontare una crisi di identità. In risposta a queste sfide stanno emergendo nuovi approcci e nuove prospettive sulla mediazione, ma non sono ancora universalmente accolti o sostenuti. Stanno emergendo anche attori nuovi con un aumento del numero complessivo di mediatori. Per molto tempo si è assistito a un dominio occidentale. Tuttavia, negli ultimi due decenni, la scena della mediazione si è profondamente evoluta.

Un'altra tendenza rilevante è la professionalizzazione della mediazione di pace. Sebbene i contatti personali tra politici di alto livello rimangono importanti, questi non sono più sufficienti per una mediazione efficace volta a un cambiamento strutturale all'interno di un conflitto. Questa consapevolezza ha portato, negli anni duemila, diversi cambiamenti degni di nota, a partire dall'istituzionalizzazione da parte delle organizzazioni internazionali e degli Stati di diverse forme di Strutture di Supporto alla Mediazione (SSM). L'ascesa delle SSM può essere considerata parte della crescente tendenza alla creazione di istituzioni per la governance globale.

¹ Waldman, Matt. 2022. ['Exploring Mediation Effectiveness'](#), p. 7.

² Collier, Paul, V. L. Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. A World Bank Policy Research Report, World Bank and Oxford University Press, Washington, DC.

In questo quadro, l'obiettivo principale di questa pubblicazione è analizzare il ruolo dell'Italia nella mediazione di pace nel contesto globale in cambiamento. L'analisi non potrebbe essere più tempestiva. Mentre questa pubblicazione viene ultimata, si sta svolgendo il Berlin Moot, una conferenza di alto livello sulla mediazione di pace. L'evento – organizzato dalla Fondazione Berghof, un'organizzazione non governativa (ONG) tedesca per il peacebuilding, e sostenuto dal Ministero degli Affari Esteri tedesco, oltre che da altri sponsor – rappresenta un segnale e il desiderio di aprire una nuova fase di riflessione sulla pratica della mediazione e di aprire la strada ad approcci innovativi alla risoluzione dei conflitti in Europa e nel mondo. Questo documento politico, insieme alla sesta edizione del Bologna Peacebuilding Forum, anch'esso dedicato alla mediazione, sono umili tentativi di andare nella stessa direzione.

Lo studio è strutturato in tre parti. La prima parte analizza la trasformazione della mediazione di pace a livello globale. In primo luogo, viene tracciato il contesto internazionale e i recenti sviluppi della mediazione di pace. Poi, sono analizzate le sei tendenze emergenti in termini di attori, strutture, principi e standard. La seconda parte è dedicata specificamente all'ascesa e al ruolo delle strutture di supporto alla mediazione. Vengono definite quattro aree di lavoro e tre modelli di SSM e analizzati i diversi Stati che operano nel campo della mediazione. La terza parte è dedicata al ruolo dell'Italia nella mediazione di pace, considerando sia le traiettorie istituzionali che il ruolo degli attori non governativi. Infine, lo studio fornisce raccomandazioni per l'Italia sulla mediazione di pace.

La ricerca si è avvalsa di una metodologia prevalentemente qualitativa, pur essendo informata da alcuni dati quantitativi. L'analisi e i risultati si sono basati su una revisione della letteratura e su interviste. L'analisi della letteratura ha compreso documenti ufficiali del governo, documenti di organizzazioni internazionali, report di eventi, studi di fattibilità, documenti istituzionali, report di think tank e ONG e altri studi relativi alla mediazione di pace. La ricerca si è basata anche sulle analisi del rapporto di AP “L'Italia e il Peacebuilding”, pubblicato nel maggio 2022. Per quanto riguarda le interviste, ne sono state condotte 22 con diplomatici, funzionari pubblici e membri di ONG tra dicembre 2023 e marzo 2024. Infine, è stato organizzato un focus group con esperti italiani di mediazione.

PARTE 1. LA TRASFORMAZIONE DELLA MEDIAZIONE DI PACE

1.1 La mediazione tra vecchi concetti e recenti operazionalizzazioni

Secondo il Global Peace Index, negli ultimi 15 anni il mondo è diventato meno pacifico, e il 2023 rappresenta il tredicesimo anno di peggioramento della pace globale.³ È evidente che i conflitti oggi sono più interconnessi e complessi che mai. Ad esempio, i conflitti armati spesso coincidono con l'ascesa dell'estremismo violento, portando a ulteriori minacce per la sicurezza umana. Ciò è dovuto al coinvolgimento di una più ampia gamma di attori, che operano a diversi livelli e con diversi mezzi. Inoltre, il sistema internazionale sta diventando sempre più frammentato, in particolare a causa dello stallo e delle divisioni in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC) per quanto riguarda questioni di sicurezza globale e la gestione dei conflitti.⁴ Nel complesso, il passaggio dal mondo unipolare emerso all'inizio degli anni novanta a quello multipolare degli ultimi anni ha indebolito il sistema internazionale liberale.⁵ Di conseguenza, gli attori locali e internazionali che si occupano di pace e sicurezza hanno oggi maggiori possibilità di comprendere lo spazio internazionale in un modo senza precedenti.

Questo panorama globale influisce anche sul modo in cui vengono condotti i processi di mediazione e sul loro impatto. Una delle caratteristiche della natura sfaccettata dei conflitti armati è che spesso gli accordi di pace non affrontano a pieno le cause che stanno alla base della violenza. Invece di concentrarsi sulla risoluzione dei conflitti a lungo termine, i processi di mediazione spesso danno priorità alla loro gestione a breve termine, come il cessate il fuoco o l'accesso umanitario. Queste misure sono spesso necessarie e urgenti, ma dovrebbero essere collegate a una strategia più a lungo termine. Questo approccio a breve termine porta invece al riemergere delle tensioni poco dopo la fine del processo di mediazione. Di conseguenza, una volta che un Paese o una società hanno imboccato una strada violenta, diventa sempre più difficile reindirizzarli verso la pace.⁶

³ Institute for Economics & Peace (IEP). 2023. '[Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World](#)'. Sydney.

⁴ Waldman, Matt. 2022. '[Exploring Mediation Effectiveness](#)'.

⁵ Hellmüller, Sara, Jamie Pring, and Oliver P. Richmond. 2020. 'How Norms Matter in Mediation: An Introduction'. *Swiss Political Science Review* 26(4): 345–63.

⁶ De Coning, Cedric, Ako Muto, and Rui Saraiva, eds. 2022. 'Adaptive Mediation and Conflict Resolution: Peace-Making in Colombia, Mozambique, the Philippines, and Syria'. Cham: Springer International Publishing.

Sono dunque cambiate molte cose nella mediazione di pace da quando il termine *peacemaking* è stato introdotto per la prima volta nella Carta delle Nazioni Unite⁷ (box 1). L'ONU è stata un'istituzione di spicco nella mediazione di pace, soprattutto attraverso i “buoni uffici” del suo Segretario Generale. Tuttavia, nonostante la Carta delle Nazioni Unite definisca la mediazione come uno strumento primario di risoluzione dei conflitti internazionali, solo a metà degli anni duemila si è proceduto a una revisione e a un'analisi approfondita del processo di mediazione. Ciò è avvenuto in risposta ai limiti degli interventi internazionali più incisivi ed è stato influenzato dal successo dei metodi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) a livello nazionale.⁸

A seguito del World Summit del 2005, le Nazioni Unite si sono impegnate a svolgere un ruolo centrale nella prevenzione e nella gestione dei conflitti violenti, promuovendo un approccio coerente e integrato alla prevenzione e alla gestione dei conflitti e rafforzando la propria capacità di rispondere prontamente agli sforzi di mediazione di pace.⁹ Uno dei risultati del World Summit del 2005 è stato l'invito al Segretario generale a rafforzare il sostegno alla mediazione, che ha portato, l'anno successivo, alla creazione dell'Unità di Sostegno alla Mediazione presso il Dipartimento per gli Affari Politici e il Peacebuilding (DPPA).

DEFINIRE LA MEDIAZIONE

Secondo “Un' Agenda per la Pace”, il *peacemaking* rappresenta una “azione per portare le parti ostili ad un accordo, essenzialmente con mezzi pacifici come quelli previsti dal Capitolo della Carta delle Nazioni Unite”.¹⁰ La Carta ha infatti previsto una serie di strumenti di *peacemaking*: negoziati, mediazione, conciliazione, arbitrato e diritto internazionale, mediazione, conciliazione, arbitrato e meccanismi di diritto internazionale.

Per quanto riguarda la mediazione nello specifico, le Nazioni Unite hanno lanciato la “Guida per una Mediazione Efficace” con l'obiettivo di promuovere tentativi di mediazione che siano professionali e credibili. Nella Guida, la mediazione è dunque definita come un processo volontario “in cui una terza

⁷ *Peacemaking* è un termine presente nei documenti delle Nazioni Unite, ma è raramente utilizzato dalle organizzazioni internazionali per definire la mediazione di pace. Per questo motivo, gli autori di questo documento hanno deciso di utilizzare “mediazione di pace” come termine facilmente comprensibile da un pubblico più ampio.

⁸ Lanz, David. et al. 2017. ‘[Understanding Mediation Support Structures](#)’

⁹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) Adoption of the 2005 World Summit Outcome (2005) UN Doc A/60/L.1

¹⁰ Boutros-Ghali, 1992. ‘An Agenda for Peace’. paragrafo 20.

parte assiste due o più parti, con il loro consenso, a prevenire, gestire o risolvere un conflitto aiutandole a sviluppare accordi reciprocamente accettabili”.¹¹

Sebbene la mediazione possa essere applicata in diversi campi, in questa ricerca ci riferiamo specificamente alla mediazione di pace orientata verso aree di crisi e conflitti violenti potenziali o in corso.

Nella mediazione, è essenziale riconoscere che ogni conflitto ha caratteristiche diverse, quindi il processo di mediazione deve considerare le specificità di ciascun contesto, garantendo al contempo la titolarità locale. Poiché la definizione e l'applicazione della mediazione variano a seconda dei contesti e delle culture, la mediazione deve essere flessibile.

Gli accordi di pace rappresentano un altro termine chiave nel campo della mediazione di pace. Gli accordi di pace sono di solito definiti come documenti formali e pubblici che hanno lo scopo di porre fine al conflitto.¹² Gli accordi di pace sono concepiti a seguito di un'accurata preparazione che deve tenere conto delle esperienze e degli accordi precedenti, oltre che di ampie discussioni con le parti in conflitto. Gli accordi di pace devono essere realistici, accurati e tenere conto dei frequenti cambiamenti delle dinamiche nelle aree di conflitto. Inoltre, gli accordi di pace dovrebbero delineare una tempistica chiara e le responsabilità delle parti coinvolte nella fase di implementazione.¹³

Per affrontare i vari aspetti di una situazione di conflitto, la mediazione può seguire diversi livelli di azione o “tracks”: diplomazia governativa (*Track I*), discussioni informali e dialogo tra gli attori non statali (*Track II*) e iniziative dal basso che coinvolgono i leader delle comunità e le organizzazioni della società civile (*Track III*). Accanto a questi livelli, la diplomazia multilaterale è un approccio che coinvolge più livelli di impegno e più attori allo stesso tempo, andando oltre i tradizionali canali governativi. L'obiettivo della diplomazia multilaterale è quello di creare un processo completo e inclusivo che affronti le cause profonde del conflitto e costruisca una pace sostenibile.

¹¹ Nazioni Unite. 2012. '[Guidance for Effective Mediation](#)'.

¹² The University of Edinburgh. '[PA-X: Peace Agreements Database](#)'.

¹³ OSCE. 2012. '[Developing Guidance for Effective Mediation - Consultation with Regional, Subregional, and Other International Organization](#)'.

Nel luglio 2011, l'Assemblea Generale ha adottato la sua prima risoluzione sulla mediazione (UNGA 65/283)¹⁴ chiedendo di individuare criteri specifici per la sua realizzazione. Il “Gruppo di Amici della Mediazione” – che è composto da 43 Stati membri dell'ONU e sette organizzazioni regionali – ha svolto un ruolo cruciale nell'adozione di questa risoluzione, che affronta le sfide legate al coordinamento dei processi di mediazione. Uno dei risultati è stata la pubblicazione della “Guida per una Mediazione Efficace” nel 2012, che rimane un punto di riferimento.

La risoluzione del Consiglio di Sicurezza 65/283 prevede un approccio sistematico alla mediazione, con un maggiore coordinamento, sviluppo delle capacità e l'assegnazione di risorse. Sottolinea inoltre i contributi degli Stati, delle Nazioni Unite, delle organizzazioni regionali e internazionali, nonché della società civile. In particolare, riconosce il ruolo delle organizzazioni regionali e sottolinea la necessità di una partecipazione specifica delle donne alla mediazione. La risoluzione incoraggia a sfruttare le capacità di mediazione esistenti e a garantire la coerenza tra i vari attori coinvolti negli sforzi di mediazione. In questo contesto, la risoluzione segnala anche un cambiamento nel ruolo dei mediatori, che si è ampliato oltre l'obiettivo primario di porre fine alla violenza assistendo le parti in conflitto a raggiungere un accordo mutualmente accettabile. Oggi, i mediatori possono essere anche responsabili di sostenere specifiche norme associate agli accordi di pace duraturi, come la promozione dei diritti umani, dell'uguaglianza di genere e dell'inclusività.¹⁵ Tuttavia, questo aspetto normativo rimane controverso, come sarà discusso nella seconda parte.

Gli anni successivi all'adozione di questa risoluzione hanno visto il progressivo emergere di una “dottrina” della mediazione e di una serie di linee guida in diverse organizzazioni regionali. Nel 2009 l'Unione Africana (UA) ha iniziato a strutturare la propria mediazione. Nel 2012, il Centro per il Dialogo Umanitario (HD), una ONG con sede a Ginevra, ha fornito supporto all'UA per la pubblicazione di procedure standard per il supporto alla mediazione. Dopo diverse fasi, l'UA ha istituito la sua SSM nel 2016. Altre Comunità Economiche Regionali (REC), come l'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (IGAD), hanno investito in SSM. L'unità di mediazione dell'IGAD è stata formalmente istituita nel 2012, dopo un incontro consultivo di alto livello sulla mediazione, mentre la Divisione di Mediazione e Facilitazione (MFD) della Comunità Economica dell'Africa Occidentale (ECOWAS) è stata istituita nel 2015.¹⁶ In Europa, nel 2014, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ha elaborato la Guida di riferimento sulla Mediazione e la Facilitazione del Dialogo.

¹⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (2011) UN Doc A/RES/65/283.

¹⁵ Hellmüller, Sara, Jamie Pring, and Oliver P. Richmond. 2020. 'How Norms Matter in Mediation: An Introduction'. *Swiss Political Science Review* 26(4): 345–63.

¹⁶ Bustamante, Manuel. 2020. ['The AU and the Drive for Mediation Support'](#). AFRICA REPORT.

Allo stesso modo, l'Unione Europea (UE) si è impegnata nella mediazione di pace come parte delle sue azioni di diplomazia preventiva. Tuttavia, mentre l'ONU e le REC citate hanno investito nella mediazione tra i loro membri, l'UE si è concentrata sulla mediazione come parte esterna con una agenda propria. Dall'adozione del “Concetto UE sul rafforzamento delle capacità di mediazione e dialogo dell'UE” del 2009, l'UE ha assunto un ruolo in diversi processi di pace nazionali, ad esempio in Kosovo e nelle Filippine. Nel 2020 l'UE ha sviluppato le prime “Linee Guida per la Mediazione di Pace” come processo parallelo all'elaborazione del nuovo Concetto di Mediazione di Pace dell'UE. Nel 2023 è stata pubblicata una nuova versione aggiornata delle Linee guida. Sebbene siano passati circa 10 anni dal primo documento al secondo, è interessante notare come le due ultime versioni delle Linee Guida sono state quasi conseguenti. Questo cambio di passo dà l'impressione di una sorta di documento di lavoro in grado di rispondere a nuove opportunità e sfide.¹⁷

Le Linee guida 2020 mirano a tradurre in pratica i principi fondamentali dell'UE in materia di mediazione di pace e riconoscono che essa è una delle priorità del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE).¹⁸ In parallelo, il Concetto del 2020 ha utilizzato l'esperienza e le conoscenze in materia di mediazione per aggiornare il quadro politico per la mediazione dell'UE.¹⁹

Le prime linee guida sono state elaborate dal Team di Supporto alla Mediazione (MST) del SEAE a seguito di consultazioni con esperti attraverso la “Comunità di Pratica”.²⁰ Dopo la prima edizione del 2019, la Comunità di Pratica è diventata un evento annuale per valutare e implementare le politiche di mediazione, risultando una stretta collaborazione tra attori non governativi, esperti e istituzioni.²¹ Le Linee guida 2023 sono state riviste sulla base dei feedback degli operatori e delle consultazioni con la comunità internazionale del peacebuilding e sono state aggiunte nuove priorità tematiche.²²

¹⁷ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

¹⁸ SEAE. 2020 ‘[Peace Mediation Guidelines](#)’.

¹⁹ Ibid.

²⁰ [EU Community of Practice on Peace Mediation](#). Organizzata ogni anno dal 2019, la Comunità di Pratiche dell'UE sulla mediazione della pace (CoP) è un evento dell'UE che riunisce attori internazionali, politici, professionisti, esperti e rappresentanti della società civile nel campo della mediazione della pace.

²¹ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

²² Nelle Linee guida per la mediazione 2023 sono state aggiunte le seguenti priorità tematiche: giustizia di transizione, dialoghi nazionali, giovani, mediatori insider, misure di rafforzamento della fiducia nella sicurezza e mediazione del cessate il fuoco, impegno con gli attori dell'estremismo violento, negoziati e mediazione umanitaria e risoluzione delle controversie elettorali.

Database sulla Mediazione di Pace

1

PA-X

Il *Peace Agreement Database*²³ è un progetto gestito dall'Università di Edimburgo per la raccolta e l'analisi dei dati sugli accordi di pace. A marzo 2024, conteneva 1959 accordi di pace nell'ambito di 150 processi di pace che si sono svolti tra il 1990 e il 2022. Il database comprende accordi di pace di varie regioni, Paesi o entità, ed è organizzato in base al tipo di accordo, al livello di conflitto e alla data. Inoltre, offre approfondimenti sul contenuto, l'attuazione e i risultati degli accordi di pace. Il database PA-X include anche strumenti per la visualizzazione dei dati che sono risorse utili per ricercatori, politici e operatori del settore.

2

United Nations Peacemakers

Il database UN Peacemakers²⁴ è un archivio completo di documenti relativi ad accordi di pace e ad altri materiali rilevanti per gli sforzi di pacificazione. È un prezioso strumento di riferimento per i professionisti coinvolti nella mediazione, nella negoziazione, nella risoluzione dei conflitti e nelle iniziative di peacebuilding in tutto il mondo. Con quasi 800 documenti disponibili, il database copre un'ampia gamma di argomenti e questioni relative ai processi di pace, tra cui accordi formali di pace, accordi di cessate il fuoco e altri documenti correlati. I documenti presenti nel database sono suddivisi in categorie in base a criteri specifici quali regione, Paese o territorio, tipo di conflitto e data.

3

Peace Accords Matrix (PAM)

La *Peace Accords Matrix*²⁵ è stata implementata dall'Istituto Kroc per gli Studi Internazionali sulla Pace dell'Università di Notre Dame dal 1999. Il PAM gestisce un database dettagliato di 34 Accordi di pace globali negoziati tra il 1989 e il 2012, e include informazioni su trattati di pace formali, accordi di cessate il fuoco e altri documenti correlati. Il programma PAM utilizza una specifica metodologia quantitativa per il monitoraggio dei progressi nell'attuazione degli accordi di pace, e dispone della più ampia raccolta di dati sull'attuazione degli accordi di pace intrastatali.

²³ ['PA-X: Peace Agreements Database - Site'](#).

²⁴ ['UN Peacemaker - site'](#).

²⁵ ['Peace Accords Matrix - Site'](#).

1.2 La mediazione di pace ad un bivio

Nell'attuale panorama globale in evoluzione, la mediazione di pace si trova a un bivio. Anche se stanno emergendo nuovi approcci e prospettive per affrontare le sfide di oggi, questi non sono ancora diffusi e pienamente supportati.

Sei tendenze emergenti meritano particolare attenzione:

- Stanno emergendo nuovi mediatori e il loro numero complessivo è in aumento;
- Le organizzazioni regionali sono più attive nella mediazione, ma con un impatto limitato;
- Gli attori non governativi stanno guadagnando maggiore spazio di manovra;
- È in atto una professionalizzazione del settore e negli ultimi 10/15 anni sono stati progressivamente istituiti alcuni meccanismi formali di supporto alla mediazione.
- Il ruolo delle Nazioni Unite nella mediazione di pace è in declino;
- Alcune norme e principi di mediazione delle Nazioni Unite sono contestati o, almeno, non pienamente condivisi.

L'emergere di nuovi mediatori

Stanno emergendo attori nuovi e diversificati, con la conseguenza che ci sono più mediatori rispetto al passato. Per molto tempo, la mediazione di pace è stata dominata dai Paesi occidentali. Tuttavia, negli ultimi due decenni, il contesto della mediazione si è profondamente evoluto. Oggi, paesi come la Turchia, la Cina, Qatar e Arabia Saudita sono notevolmente più presenti come mediatori internazionali. Infatti, i principali accordi raggiunti negli ultimi anni non hanno visto la presenza, o almeno la presenza *di primo piano*, delle principali potenze di mediazione che si sono viste in passato. Mediatori come la Norvegia o la Svizzera sono ancora coinvolti in diversi processi di pace. Tuttavia, sono più spesso di supporto che di guida.

Questo processo è stato anche descritto come uno “spostamento verso est” della mediazione di pace²⁶ o come l'ascesa di mediatori *illiberali*, evidenziando la fine dell'*ordine liberale*.²⁷ Inoltre, altri Paesi europei senza una tradizione di mediazione di pace (ad esempio, Germania o Svezia) hanno lavorato per definire il loro nuovo ruolo nel settore, come sarà presentato nella parte successiva di questo documento.

²⁶ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

²⁷ Dalle diverse interviste condotte, è emerso che la narrativa liberale e illiberale nella mediazione internazionale è presente soprattutto tra gli studiosi statunitensi, mentre altri autori e operatori del settore si sono dimostrati più scettici nell'utilizzare questa terminologia, pur riconoscendo le tendenze e i cambiamenti in corso.

Il ruolo delle organizzazioni regionali

In questo quadro, le organizzazioni regionali sono più presenti nella mediazione di pace, con risultati diversi e approcci specifici. Inoltre, le organizzazioni regionali sono viste come mediatori chiave grazie alla loro conoscenza dei contesti locali e alle loro capacità di risposta rapida.²⁸ In Africa, le organizzazioni regionali sono spesso attive nella mediazione di pace. Ad esempio, l'IGAD svolge un ruolo importante in Sud Sudan e in Sudan insieme all'UA; la Comunità per lo Sviluppo dell'Africa Meridionale (SADC) è attiva in Mozambico, mentre ECOWAS ha cercato di avere un ruolo nei Paesi del Sahel dove si è verificato un colpo di Stato tra il 2020 e il 2023, ma con risultati limitati a causa della contestazione della stessa organizzazione. In Asia, l'Indonesia ha aumentato il suo ruolo di mediazione (ad esempio, in Myanmar), anche con il sostegno dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN). In Eurasia, l'OSCE ha tradizionalmente svolto un ruolo di mediazione nei Paesi dell'ex Unione Sovietica, ma con un ruolo in calo a causa della piena occupazione russa.

Uno spazio maggiore per gli attori non governativi

La mediazione di pace stanno cambiando anche a causa del crescente impegno delle ONG.²⁹ La natura sempre più frammentata dei conflitti armati ha fatto emergere la necessità di superare più spesso le attività di mediazione dominanti. Allo stesso tempo, poiché gli attori statali spesso mostrano riluttanza a impegnarsi con attori critici come i gruppi radicalizzati, le ONG svolgono un ruolo fondamentale.

Di conseguenza, le ONG, come il Center for Humanitarian Dialogue (HD), Crisis Management Initiative (CMI) - Martti Ahtisaari Peace Foundation, Conciliation Resources o l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) sono emersi come alcuni dei più importanti mediatori profondamente coinvolti nei processi formali e informali e in grado di connettere la *Track I* alle iniziative dal basso.³⁰ Alcune ONG hanno creato strutture per facilitare i propri sforzi di mediazione, mentre altre hanno lavorato per sostenere gli Stati e le organizzazioni internazionali. La Rete di Sostegno alla Mediazione³¹ è stata creata nel 2008 come rete globale.³²

Va anche menzionato che le organizzazioni di mediazione raramente fanno mediazione come tale. Alcuni intervistati sostengono che conflitti più complessi e frammentati richiedano ai mediatori e alle organizzazioni di mediazione di diversificarsi. Possono ancora mediare, ma sempre più spesso dovranno

²⁸ OSCE. 2012. [‘Developing Guidance for Effective Mediation - Consultation with Regional, Subregional, and Other International Organization’](#).

²⁹ Alcune fonti si sono riferite alle ONG come diplomazia privata/iniziativa (Agency for Peacebuilding, interviste di ricerca, gennaio 2024), ma questa terminologia rischia di confondere le organizzazioni della società civile/non profit con il settore commerciale/privato.

³⁰ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024, e De Coning, Cedric, Ako Muto, and Rui Saraiva, eds. 2022. *Adaptive Mediation and Conflict Resolution: Peace-Making in Colombia, Mozambique, the Philippines, and Syria*.

³¹ L'MSN conta attualmente 22 organizzazioni membri (UN Peacemaker. [‘Mediation Support Network’](#)).

³² Lanz, David, et al. 2017. [‘Understanding Mediation Support Structures’](#).

orchestrare, gestire, persuadere, motivare, connettere, creare, ripensare e consigliare. Secondo questa opinione, i mediatori devono interagire con una vasta gamma di attori, sostenerli e assistere, coinvolgerli nei processi e aiutare a far progredire le cose nel tempo.

La professionalizzazione della mediazione di pace

Un'altra tendenza importante è la professionalizzazione della mediazione di pace. La maggior parte degli autori concorda sul fatto che la mediazione è un processo professionale che richiede formazione, analisi e strategie. Sebbene i contatti personali tra i politici di alto livello restano importanti, da soli non sono sufficienti per una mediazione efficace volta a produrre un cambiamento strutturale fondamentale.³³ L'istituzione dell'Unità di supporto alla mediazione delle Nazioni Unite ha contribuito, in particolare, ad accrescere la comprensione dell'utilità di una struttura permanente di supporto agli sforzi di mediazione e ha ispirato altre organizzazioni internazionali e regionali, oltre agli Stati, a creare le proprie strutture di supporto.³⁴ Tra questi troviamo Paesi come il Belgio, la Finlandia, la Germania, la Norvegia, la Svezia, la Svizzera e la Turchia, come sarà presentato nel prossimo capitolo.

Il declino del ruolo dell'ONU nel coordinare la mediazione di pace

Le Nazioni Unite stanno attualmente affrontando delle sfide nell'assumere un ruolo di primo piano nella mediazione. Sebbene in passato abbia svolto un ruolo di primo piano nei processi di pace di molti Paesi, come Timor Est o la Cambogia, oggi l'Organizzazione delle Nazioni Unite non è l'istituzione principale che lavora alla mediazione in molti conflitti. L'ONU ha ottenuto alcuni successi piuttosto sconosciuti in termini di diplomazia preventiva discreta – per esempio durante le elezioni nigeriane del 2015 o in Malawi (2011-12)³⁵ – ma ha anche perso delle opportunità nei Paesi colpiti da conflitti in cui il Segretario generale o i suoi inviati speciali hanno cercato di fornire mediazione e buoni uffici. Ad esempio, l'ONU continua a guidare gli sforzi di mediazione relativi ai conflitti a Cipro e nel Sahara Occidentale, ma non è riuscita per decenni a ottenere progressi in nessuno dei due paesi.³⁶ In altri contesti, come Ucraina, Siria e Yemen, il Segretario Generale delle Nazioni Unite (UNSG) ha cercato di svolgere un ruolo di primaria importanza con i suoi buoni uffici, tuttavia non è riuscito a cogliere un momento politico favorevole, e molte opportunità per l'istituzione di svolgere un ruolo sono state perse. Allo stesso tempo, le limitazioni negli sforzi dell'UNSG derivavano anche dalle divisioni che hanno interessato il Consiglio di Sicurezza negli ultimi dieci anni, nonché dalla natura sempre più polarizzata dei dibattiti politici (sia nel Consiglio

³³ Nazioni Unite. 2012. '[Guidance for Effective Mediation](#)', and Alvarez, M. et al. 2012. '[Translating Mediation Guidance into Practice: Commentary on the UN Guidance for Effective Mediation by the Mediation Support Network](#)' ed. Mediation Support Network.

³⁴ Lanz, David, et al. 2017. '[Understanding Mediation Support Structures](#)'.

³⁵ Nathan, Laurie, et al. 2018. '[Capturing UN Preventive Diplomacy Success: How and Why Does It Work? | Policy Paper and Case Studies](#)'.

³⁶ Benomar, Jamal. 2023. '[What Happened to the UN's Mediation Abilities?](#)' PassBlue.

di Sicurezza che nell'Assemblea Generale) e dalla perdita di legittimità da parte delle tradizionali potenze globali come gli Stati Uniti.

Questi vincoli politici, o anche fallimenti, sono in contrasto con la già citata Unità di mediazione delle Nazioni Unite e i suoi organi di supporto, come lo *Standby Team of Senior Mediation Advisors* e l'*High-Level Advisory Board*. Secondo la *UN Mediation Guidance*, le Nazioni Unite dovrebbero svolgere un ruolo guida, mentre tutti gli altri attori dovrebbero agire di conseguenza ed essere coordinati dalle Nazioni Unite stesse. Tuttavia, succede raramente. Da un lato, l'ONU spesso non è percepita come un organo imparziale; dall'altro, a volte gli inviati speciali del UNSG non sono figure di spicco in termini di capacità o competenze regionali, e ciò crea opportunità per altri attori di prendere il comando e mettere da parte l'ONU.

Norme e principi contestati

Per quanto riguarda i principi, alcuni autori evidenziano come le norme che regolano la mediazione siano storicamente state liberali³⁷, principalmente a causa dell'influenza del liberalismo internazionale.³⁸ Tuttavia, con la fine dell'ordine liberale e l'emergere di attori diversificati, il dibattito tra liberale/illiberale potrebbe risultare limitato. Altre definizioni e categorie sono necessarie, come ad esempio “principista”/opportunistica, come suggerito durante un'intervista di ricerca.³⁹ Probabilmente, la migliore opzione è concentrarsi su principi specifici e analizzare come vengano considerati o negoziati.

Gli autori che hanno sottolineato le differenze tra i mediatori tradizionali occidentali e i “nuovi” stati, hanno anche menzionato che il punto chiave è che l'ONU ha alcuni principi che non sono oggetto di dibattito: l'ONU è obbligata a rispettare le sue norme costitutive.⁴⁰ Altri studiosi e praticanti indicano, tuttavia, che il focus dovrebbe essere principalmente sul raggiungimento di un accordo e le parti dovrebbero essere libere di scegliere il mediatore.⁴¹

In questa prospettiva, la scelta di mediatori che impongono condizioni limitate potrebbe essere più attraente. Allo stesso modo, alcuni attori statali potrebbero preferire di impegnarsi nella mediazione con gruppi che considerano più vicini a loro in termini di cultura, lingua o valori. Questo potrebbe essere il caso in particolare quando si media con gruppi armati, come è stato per il Qatar con i talebani.

³⁷ L'ordine liberale si riferisce a un insieme di relazioni globali, basate su regole e sul liberalismo politico, come emerge dopo la seconda guerra mondiale.

³⁸ Hellmüller, Sara, Jamie Pring, and Oliver P. Richmond. 2020. 'How Norms Matter in Mediation: An Introduction', and Bercovitch, Jacob, and Ayse Kadayifci. 2002. 'Exploring the Relevance and Contribution of Mediation to Peace-Building', and De Coning, Cedric, Ako Muto, and Rui Saraiva, eds. 2022. *Adaptive Mediation and Conflict Resolution: Peace-Making in Colombia, Mozambique, the Philippines, and Syria*.

³⁹ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

⁴⁰ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

⁴¹ SEAE. 2020 '[Peace Mediation Guidelines](#)'.

Guardando ai principi legati alla mediazione di pace, è cruciale dare una considerazione specifica al concetto di inclusività. La letteratura dimostra che un processo di pace inclusivo ha maggiori possibilità di durare rispetto a processi non inclusivi.⁴² L'ONU ha, infatti, ampiamente sottolineato come donne e giovani debbano essere inclusi nei processi di pace. L'adozione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325 (2000), così come risoluzioni successive sulla cosiddetta Agenda Donne, Pace e Sicurezza (WPS), ha reso esplicita la necessità, perfino l'obbligo, di garantire che le donne in particolare facciano parte dei processi di pace. Tuttavia, alcuni attori continuano ad essere riluttanti a promuovere la partecipazione di mediatrici. Allo stesso tempo, è stato dimostrato che le donne sono in grado di raggiungere attori che spesso i mediatori uomini non possono raggiungere e di fornire maggiore legittimità sia ai procedimenti di mediazione che ai loro risultati. Secondo alcuni esperti, il coinvolgimento delle donne non è quindi negoziabile, mentre per altri fermare i combattimenti potrebbe essere la priorità, anche se un processo non inclusivo ha poche possibilità di durare.

Alcune delle limitazioni associate alla mediazione inclusiva riguardano il numero di attori coinvolti nel processo e il suo tempo. Ad esempio, in certi processi di mediazione guidati dall'ONU, gli inviati speciali del Segretario Generale operano sotto un mandato rigoroso con una durata limitata, spesso con tempi serrati. La sfida sorge quando si cerca di includere un numero diversificato e grande di persone per un processo pienamente inclusivo, il che potrebbe non allinearsi facilmente con i vincoli finanziari e temporali sotto cui operano alcune istituzioni. Inoltre, sebbene vi sia il riconoscimento che la mediazione inclusiva comprenda non solo le donne ma anche altri gruppi marginalizzati, sembra mancare un impegno nell'incorporare altre categorie nell'attuazione pratica.

Un altro principio riguarda l'*ownership* locale o nazionale. Per stabilire consenso e credibilità, nonché garantire accordi di pace che possano essere attuati, è cruciale coinvolgere attori locali nei processi di mediazione.⁴³ Per ottenere accettabilità e *ownership*, nonché ottenere il sostegno internazionale, i processi di mediazione e gli accordi di pace dovrebbero anche essere co-progettati con esperti nei quadri normativi locali e internazionali.⁴⁴ Tuttavia, molti attori nazionali non hanno il controllo sui processi di mediazione, il che porta alla mediazione di terze parti come processi di risoluzione dei conflitti che sono percepiti come imposti da attori più potenti.⁴⁵

⁴² Si veda, ad esempio: Roger Mac Ginty e Oliver P. Richmond "Processi di pace inclusivi: Learning from Complex Cases", *International Peacekeeping*, Volume 18, Issue 2, 2011; e Thania Paffenholz e Nicholas Ross, "[Inclusive Peace Processes: International Best Practice and Emerging Trends](#)", United Nations University Centre for Policy Research, 2016.

⁴³ OSCE. 2012. '[Developing Guidance for Effective Mediation - Consultation with Regional, Subregional, and Other International Organization](#)'.

⁴⁴ Alvarez, M. et al. 2012. '[Translating Mediation Guidance into Practice: Commentary on the UN Guidance for Effective Mediation by the Mediation Support Network](#)' ed. Mediation Support Network.

⁴⁵ De Coning, Cedric, Ako Muto, and Rui Saraiva, eds. 2022. *Adaptive Mediation and Conflict Resolution: Peace-Making in Colombia, Mozambique, the Philippines, and Syria*.

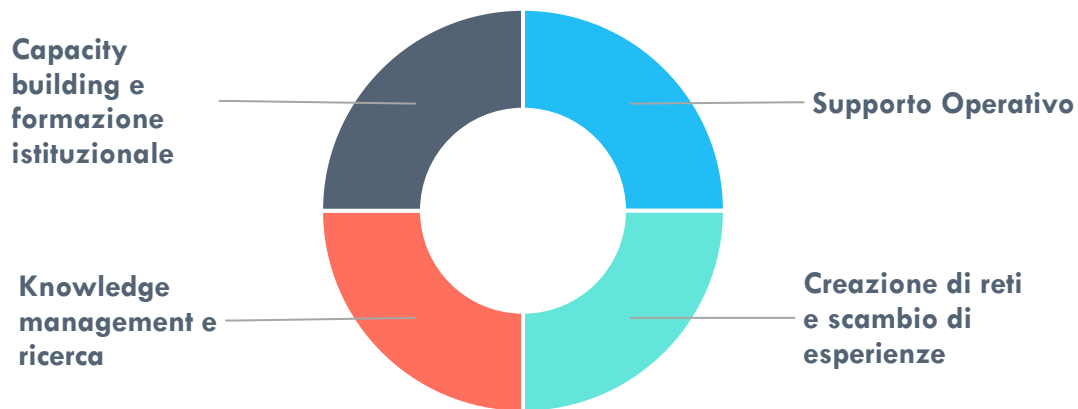
PARTE 2. NASCITA E RUOLO DELLE STRUTTURE DI MEDIAZIONE DI PACE

2.1 La nascita delle strutture di supporto alla mediazione

Negli anni 2000, varie organizzazioni internazionali e Stati hanno istituzionalizzato diverse forme di Strutture di Supporto alla Mediazione (SSM).⁴⁶ La costituzione delle SSM può essere considerata come parte della crescente tendenza a creare istituzioni per la governance globale.⁴⁷ Il centro di ricerca *Swisspeace* evidenzia come l'emergere delle SSM sia il risultato di un processo sfaccettato: "Le SSM si sono concretizzate grazie all'interazione di interessi politici, esigenze operative e ragionamenti che sottolineano la necessità di professionalizzazione per un peacemaking efficace".⁴⁸

Questa sezione analizza i principali modelli di SSM e le pratiche fondamentali emerse in diversi Stati. Sono presenti riferimenti ad alcune organizzazioni regionali, ma l'attenzione principale è dedicata a come queste strutture operano a livello nazionale, per comprendere meglio i modelli prevalenti e offrire un'analisi comparativa.

Figura 1: Quattro aree del supporto alla mediazione⁴⁹



⁴⁶ Le SSM sono anche definite Unità di Supporto alla Mediazione, per esempio l'Unità di Supporto alla Mediazione delle Nazioni Unite. SSM è la definizione più comune a livello nazionale, ma l'espressione non presenta differenze sostanziali (Lanz, David, et al. 2017. '[Understanding Mediation Support Structures](#)').

⁴⁷ Lanz, David, et al. 2017. '[Understanding Mediation Support Structures](#)'.

⁴⁸ Ibid., p.30 (traduzione propria).

⁴⁹ Adattato da Stine Lehmann-Larsen, '[Effectively Supporting Mediation: Developments, Challenges and Requirements](#)', Oslo Forum Papers, Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2014.

Il ruolo delle Strutture di Supporto alla Mediazione consiste nella "professionalizzazione della mediazione come approccio metodologico; ciò va di pari passo con la formazione, la ricerca, la creazione di reti e il supporto operativo ai processi di mediazione in corso".⁵⁰ Le SSM mirano a migliorare le capacità di implementare la mediazione come strumento di politica estera. In generale, si ritiene che tre principali gruppi di attività rientrino nella sfera di competenza delle SSM: (i) formare i partner, le parti del conflitto, i diplomatici o altri mediatori; (ii) generare conoscenze sulla mediazione di pace; e (iii) sviluppare un sostegno diretto o indiretto ai processi di mediazione. Questo sostegno può avvenire attraverso esperti, mediatori, strumenti o supporto finanziario a un partner specifico. In tutti i casi, le SSM sono separate dai desk geografici o dalle unità che, nei ministeri degli affari esteri, si occupano solitamente di questioni bilaterali con un determinato Paese.⁵¹

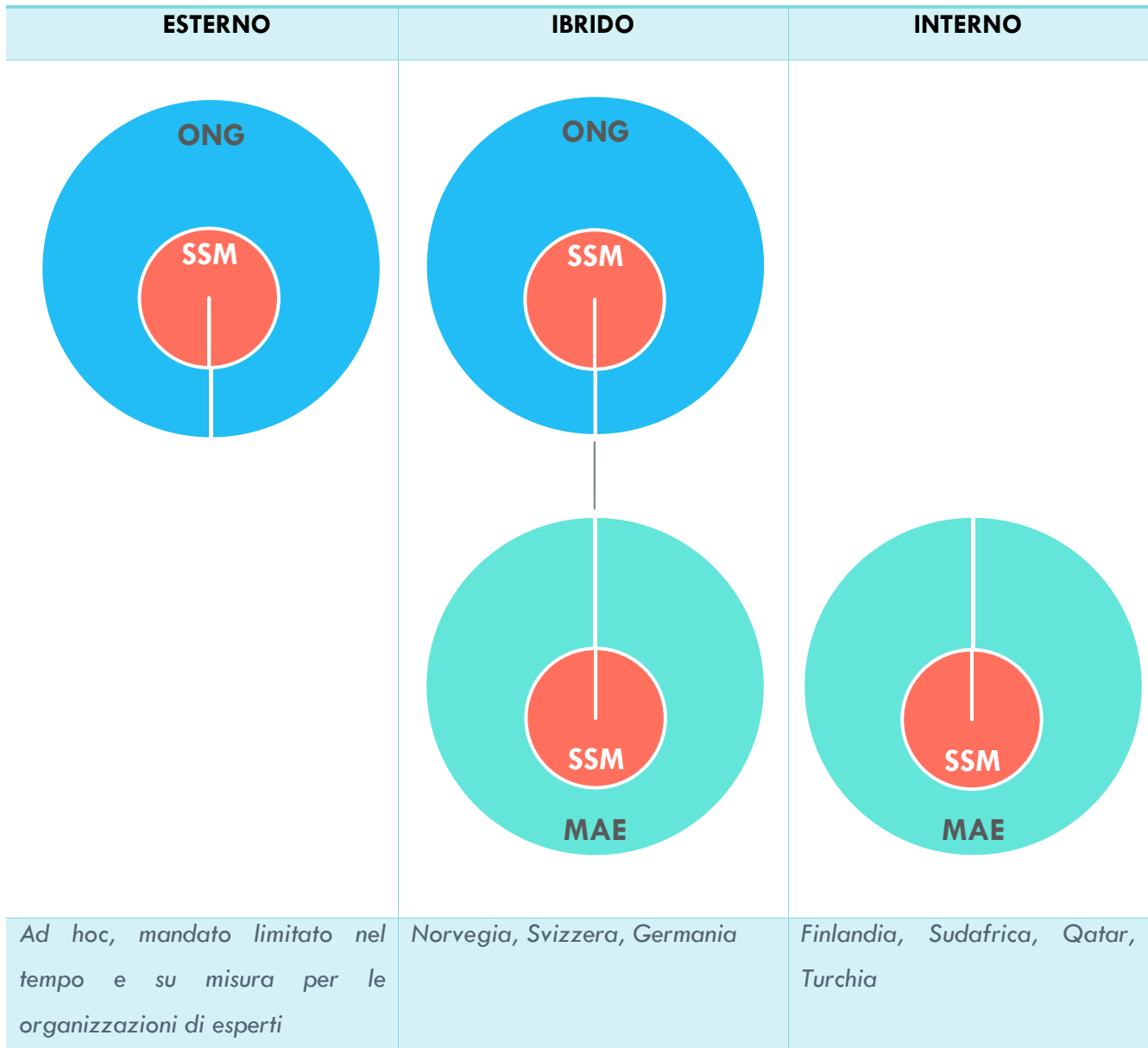
⁵⁰ Mason, Simon Jonas Augusto, e Mukondeleli Mpeiwa. 2023. [‘The Role of Mediation Support Structures’](#), p.1 (traduzione propria).

⁵¹ González Bestelo, Mabel, and et. al. 2022. *La Mediación Internacional En Conflictos. Retos y Oportunidades Para España*. IECAH.

2.2 Modelli di Supporto alla Mediazione da parte degli Stati

Nonostante la varietà di modelli e approcci moltiplicatosi negli ultimi due decenni, è possibile raggruppare le SSM in tre categorie: quelle incorporate nei ministeri degli esteri, quelle che agiscono come entità esterne indipendenti o quelle che utilizzano un modello misto fra questi due approcci.⁵²

Figura 2: Modelli di Strutture di Supporto alla Mediazione⁵³



⁵² Mason, Simon Jonas Augusto, e Mukondeleli Mpeiwa. 2023. [‘The Role of Mediation Support Structures’](#).

⁵³ Adattato da Mason, Simon Jonas Augusto, e Mukondeleli Mpeiwa. 2023. [‘The Role of Mediation Support Structures’](#).

Le SSM all'interno dei ministeri degli esteri sono politicamente esposte, ma di solito possono garantire una maggiore continuità in termini di personale e risorse. La Finlandia rappresenta il principale esempio di questa struttura centralizzata di supporto alla mediazione.

Le entità esterne – come ONG, fondazioni, università o piattaforme – di solito beneficiano di un certo grado di indipendenza e hanno un maggiore margine di manovra per impegnarsi, ad esempio, con attori che i governi non possono coinvolgere direttamente. Questo modello non è rappresentato da un singolo Paese. La struttura di mediazione esterna è piuttosto stabilita *ad hoc*, limitata nel tempo e adattata a contesti determinati, quando un Paese conferisce un mandato a organizzazioni di esperti che forniscono un supporto specifico e più puntuale a un processo di mediazione pianificato o in corso.

Il modello ibrido, almeno in teoria, può sfruttare i vantaggi dei due approcci. Per questo motivo, è il più comune, con esempi in Svizzera, Norvegia e Germania. Per questo motivo, alcune analisi presentano le strutture ibride come le più adatte per le nuove guerre, caratterizzate dalla presenza di più parti e da elevata frammentazione.⁵⁴

Utilizzando questo quadro analitico, è possibile vedere come i principali Stati attivi nella mediazione di pace utilizzano il loro potere e le loro SSM. Qui di seguito sono suddivisi in base alla loro esperienza relativa alle strutture di mediazione.

2.3 Sostegno alla Mediazione da parte degli Stati: chi ha la leadership?

Le differenze tra i vari modelli di SSM dipendono innanzitutto dal modo in cui uno Stato interpreta il suo ruolo di mediatore, che di solito dipende dalle sue traiettorie di politica estera, dalla sua posizione geografica e storica e dalla rilevanza dello Stato nei contesti in cui opera.⁵⁵ Invece di presentare le diverse SSM sulla base del loro modello, questa sezione fornisce una visione panoramica, dividendo gli Stati in base alla loro esperienza nella creazione e nella gestione di SSM: *mediatori esperti*, *astri nascenti*, *"nuovi" influenti* e *nuovi arrivati*.

⁵⁴ González Bestelo, Mabel, e et. al. 2022. 'La Mediación Internacional en Conflictos. Retos y Oportunidades Para España'. IECAH.

⁵⁵ Mason, Simon Jonas Augusto, and Mukondeleli Mpeiwa. 2023. '[The Role of Mediation Support Structures](#)'.

2.3.1 I Mediatori Esperti

Norvegia

La mediazione di pace e la risoluzione dei conflitti internazionali sono componenti fondamentali della politica estera della Norvegia.⁵⁶ L'esempio più noto dell'abilità di mediazione della Norvegia è quello degli Accordi di Oslo del 1993, avviati attraverso canali riservati facilitati da mediatori norvegesi con legami in Palestina e con accademici israeliani. La mediazione nella politica estera è supportata da grandi investimenti a lungo termine che si traducono in approcci flessibili e rapidi, che possono essere attuati in ambito umanitario, di sviluppo e di peacebuilding.

La natura ibrida del modello norvegese di SSM ha favorito la sua adattabilità, consentendo alla Norvegia di esercitare un'influenza diretta e di accedere a processi di pace che in genere esulano dal suo coinvolgimento diretto. I partner delle SSM comprendono istituti di ricerca indipendenti che collaborano sinergicamente con il governo per condurre ricerche di rilevanza politica. Il *Norwegian Centre for Conflict Resolution* (NOREF) è quello principale, ma il Ministero degli Esteri norvegese lavora anche con il *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) e il *Norwegian Refugee Council* (NRC). Il NOREF è nato come agenzia specializzata nel peacebuilding, ma nel corso degli anni l'organizzazione si è orientata verso il settore più specifico della mediazione. L'indipendenza del NOREF ha garantito al suo lavoro una grande flessibilità, alimentando al contempo la fiducia del governo nei suoi sforzi di mediazione.⁵⁷ In Norvegia, le SSM partecipano ad attività incentrate sull'assistenza diretta ai processi di pace, oltre che a iniziative di *capacity building* e *knowledge management*, come quelle del Forum di Oslo, che favorisce la condivisione di esperienze e opportunità di networking avanzate.⁵⁸

Svizzera

La mediazione svolge un ruolo significativo nella politica estera della Svizzera e si è evoluta passando da interventi saltuari a una vera e propria politica di pace. La Svizzera è stata uno dei primi Paesi a promuovere una mediazione strutturata e a sostenere sistematicamente gli sforzi delle Nazioni Unite. La Svizzera ha infatti una lunga tradizione di promozione della pace come parte della sua politica estera, che si è intensificata dopo la fine della Guerra Fredda. L'impegno del Paese in oltre 30 processi di pace in più di 20 Paesi sottolinea il suo impegno nella mediazione. Tra gli esempi più rilevanti del coinvolgimento del governo svizzero vi sono i negoziati che hanno portato alla firma dell'accordo di pace tra il governo colombiano e le Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC) nel 2016.⁵⁹

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

⁵⁸ Mason, Simon Jonas Augusto, e Mukondeleli Mpeiwa. 2023. ['The Role of Mediation Support Structures'](#).

⁵⁹ Ibid.

La posizione della Svizzera in politica estera è caratterizzata da una lunga tradizione di lavoro umanitario e di buoni uffici. Grazie a una democrazia basata sul consenso che ben si sposa con i principi della mediazione, la Svizzera si è affermata come mediatrice autorevole sulla scena internazionale. Inoltre, lo status di neutralità della Paese contribuisce alla sua credibilità come mediatore, consentendole di facilitare efficacemente il dialogo e i processi negoziali e di essere percepita come imparziale e affidabile dalle parti in conflitto.⁶⁰

La Svizzera ha sviluppato una struttura ibrida di struttura di sostegno alla mediazione che prevede la collaborazione tra attori governativi e non governativi. Il *Mediation Support Project (MSP)*, istituito nel 2005, è un esempio di questo approccio, riunendo enti come il *Center for Security Studies (CSS)*, *Swisspeace* e il *Federal Department of Foreign Affairs (FDFA)*. Le caratteristiche principali del modello ibrido svizzero includono una concezione ampia del supporto alla mediazione che comprende la formazione, il supporto operativo, la creazione di reti e la ricerca, e un duplice obiettivo: sostenere gli sforzi di mediazione guidati direttamente dalla Svizzera e offrire competenze e supporto ai processi di mediazione guidati da altri. In questo quadro, la ricerca e la formazione svolgono funzioni cruciali. La prima serve come base per comprendere e affrontare i vari aspetti dei conflitti, mentre la seconda mira a migliorare le competenze e le capacità dei diplomatici internazionali, non solo svizzeri, impegnati nella mediazione di pace.⁶¹

2.3.2 Gli Astri Nascenti

Finlandia

A partire dai primi anni 2000, seguendo l'ispirazione da Martti Ahtisaari,⁶² il coinvolgimento della Finlandia nella mediazione di pace ha compreso il sostegno alle politiche dell'ONU e dell'OSCE, in linea con la sua politica estera multilaterale. Tra queste istituzioni internazionali, la Finlandia ha svolto un ruolo di primo piano insieme alla Turchia nel cosiddetto "Gruppo degli Amici della Mediazione", segnando un passo significativo nel rafforzamento della mediazione di pace.⁶³ Il ruolo guida del presidente finlandese nella politica estera ha tradizionalmente permesso alla Finlandia di avere, oltre alle competenze tecniche, anche una chiara volontà politica in materia di mediazione. Inoltre, le partnership programmatiche del Ministero degli Esteri finlandese con varie organizzazioni nazionali specializzate nella mediazione di

⁶⁰ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, febbraio 2024.

⁶¹ Mason, Simon Jonas Augusto, e Mukondeleli Mpeiwa. 2023. ['The Role of Mediation Support Structures'](#).

⁶² Martti Ahtisaari (1937-2023) è stato un diplomatico delle Nazioni Unite, uno statista finlandese e un rinomato mediatore di pace nei conflitti internazionali. Dopo aver lasciato la carica di Presidente della Finlandia, nel 2000 ha fondato la *Crisis Management Initiative*. Nel 2008 gli è stato assegnato il Premio Nobel per la pace per "i suoi importanti sforzi, in diversi continenti e per oltre tre decenni, per risolvere i conflitti internazionali".

⁶³ OSCE. 2012. ['Developing Guidance for Effective Mediation - Consultation with Regional, Subregional, and Other International Organization'](#).

pace, così come i suoi finanziamenti stabili, indicano l'intenzione di impegnarsi strategicamente nel settore, piuttosto che come semplice donatore.⁶⁴ Solitamente, i partner del Ministero lavorano su invito, impegnandosi su processi di mediazione di track 1.5 e 2 e coinvolgendo vari attori locali. La priorità geografica non è dunque il primo elemento da considerare nell'impegno sulla mediazione, anche se tradizionalmente la Finlandia ha una partnership di lunga data con l'Unione Africana focalizzata sulla facilitazione il coordinamento di attività e reti volte a sostenere gli sforzi di mediazione.

Anche se la mediazione per la pace è una priorità di politica estera dal 2007, solo nel 2021 la Finlandia ha istituito un'unità di supporto alla mediazione, il *Centre for Peace Mediation*, con l'obiettivo di fungere da hub centrale per la pianificazione, lo sviluppo e il coordinamento degli sforzi di mediazione di pace del ministero. Negli ultimi anni, la SSM è cresciuta cambiando rapidamente⁶⁵ ed è ora composta da nove diplomatici e un esperto di supporto con una linea dedicata nel bilancio ministeriale.

Rispondendo a un solo direttorato, la SSM fa parte di una chiara struttura gerarchica all'interno del ministero. Come in ogni altra unità del ministero, esiste una rotazione quadriennale che favorisce la condivisione delle esperienze. Tuttavia, poiché la mediazione di pace è altamente specializzata, la rotazione richiede una formazione frequente per allineare le competenze del personale all'ambito dell'unità. Infine, il Ministero finlandese ha un programma di esperti distaccati per il suo personale diplomatico, che consente la cooperazione con alcune organizzazioni come l'OSCE attive nella mediazione di pace.

Germania

Il ruolo della mediazione in Germania si è evoluto in modo significativo negli ultimi anni. Sebbene tradizionalmente non sia stato un attore visibile nel campo della mediazione, la Germania ha sempre più riconosciuto l'importanza della mediazione nella risoluzione dei conflitti e nel peacebuilding. Questa evoluzione è motivata da una posizione più proattiva nella politica estera e da una crescente consapevolezza della necessità di un'efficace prevenzione delle crisi e impegno nel peacebuilding. Collegato a questo sviluppo, vi è l'interesse specifico dimostrato dalla Germania nella promozione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza che l'ha portata a coinvolgere attivamente la società civile e i partner accademici nelle sue iniziative di mediazione.⁶⁶

La conferenza "La Germania come mediatore", tenutasi nel 2014, ha rappresentato una pietra miliare nell'implementazione di una struttura di supporto alla mediazione per la Germania. Facendo luce sulle

⁶⁴ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, Febbraio 2024.

⁶⁵ Mason, Simon Jonas Augusto, e Mukondeleli Mpeiwa. 2023. ['The Role of Mediation Support Structures'](#).

⁶⁶ Ibid.

SSM in altri Paesi, la conferenza ha creato slancio e sensibilizzato sull'importanza di avere una struttura dedicata. È stata quindi istituita l'*Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)*, insieme alla creazione di una divisione specifica all'interno del *German Federal Foreign Office (FFO)*. La divisione si concentra su quattro linee di attività principali nell'ambito del sostegno alla mediazione: generazione di conoscenze, corsi di formazione per diplomatici tedeschi, gestione dei bilanci relativi alla mediazione e cooperazione con altri Stati. L'IMSD opera in linea con le attività del FFO e svolge un ruolo cruciale nel coordinare gli sforzi di sostegno alla mediazione tra il governo e gli attori della società civile. Questa struttura di sostegno ibrida tra governo e società civile riflette l'impegno della Germania a migliorare le proprie capacità di mediazione e a contribuire agli sforzi di pace globali.

I principi guida della mediazione tedesca comprendono la prevenzione delle crisi, la stabilizzazione e il peacebuilding. La Germania supporta un multilateralismo efficace e riconosce l'importanza di un approccio integrato per affrontare le complesse crisi odierne.⁶⁷ Dal 2018 la Germania ha investito anche nella costruzione di capacità accademiche legate alla mediazione. Diversi centri, tra cui la Fondazione Berghof, sono stati coinvolti in iniziative di ricerca e formazione.

Canada

Il Canada, invece di mantenere un'unità coerente e strutturata dedicata alla mediazione, si è affidato ad accordi *ad hoc*, creando strutture temporanee quando si presentavano le opportunità per poi, in seguito, dismesse.⁶⁸

Nel 2009, il governo canadese ha avviato il *Peace and Stabilisation Operations Program (PSOPs)* in qualità di sistema centrale per la prevenzione dei conflitti, la stabilizzazione e il peacebuilding in regioni fragili e colpite dai conflitti. Il PSOPs è responsabile di fornire una leadership politica sulla pace e di coordinare le risposte strategiche canadesi alle crisi politiche complesse.⁶⁹

La struttura di supporto alla mediazione in Canada è suddivisa in settori geografici e tematici. Il "programma di pace e stabilizzazione" è uno di questi rami. Il modello della Task Force, noto per le sue strutture formalizzate e per le sue procedure operative standard nel processo decisionale, riunisce generalmente rappresentanti di varie aree geografiche e tematiche e si avvale di professionisti specializzati. Questo modello prevede la collaborazione tra settori e il suo vantaggio risiede nella sua informalità che garantisce un certo grado di flessibilità. Tuttavia, il limite più significativo di questo

⁶⁷ Federal Foreign Office. '[Peace Mediation Framework](#)'.

⁶⁸ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, gennaio 2024.

⁶⁹ Canada, Global Affairs. 2015. '[Peace and Stabilization Operations Program](#)'. GAC.

modello è la mancanza di una chiara guida politica che, nei processi di mediazione di pace, è solitamente necessaria. Un altro limite è che, in assenza di strutture permanenti, il processo richiede molte risorse per riunire periodicamente gli esperti del settore.⁷⁰ Il modello rimane in evoluzione e tiene anche conto dei possibili miglioramenti su alcune questioni politiche e finanziarie e del tentativo di creare un'identità per gli sforzi del Paese legati alle operazioni di pace.

Sudafrica

Il Sudafrica rappresenta un esempio significativo di mediazione di pace in Africa. Il Sudafrica ha svolto un ruolo fondamentale nella mediazione dei conflitti in Africa centrale e meridionale, ad esempio in Burundi negli anni novanta e nella Repubblica Democratica del Congo (RDC). Sulla base di questa eredità ed esperienza, negli anni duemila il Sudafrica ha rafforzato le sue capacità nelle operazioni di pace e nel 2015 ha istituito la sua struttura di supporto alla mediazione all'interno del Ministero degli Esteri.⁷¹ I funzionari governativi lavorano anche a stretto contatto con attori non governativi esperti nel supporto alla mediazione, come l'*African Centre for the Constructive Resolution of Disputes* (ACCORD). Negli ultimi anni, tuttavia, la mediazione non è stata una priorità politica e la SSM non è stata potenziata appieno.⁷² Tuttavia, la mediazione rimane importante in termini di visibilità e per rafforzare la capacità del Sudafrica di impegnarsi su questioni internazionali in qualità attore globale. Ad esempio, il Sudafrica ha fornito i suoi canali e le sue connessioni per aprire il negoziato tra Hamas e Israele nel novembre 2023. Inoltre, l'attuale Presidente del Sudafrica, Cyril Ramaphosa, ha fatto parte del gruppo di leader africani, in rappresentanza di sette Paesi, che si sono recati in missione di mediazione in Ucraina e Russia nel giugno 2023.

2.3.3 I “Nuovi” Influenti

La recente letteratura sul *peacemaking* analizza ampiamente il ruolo svolto dai mediatori emergenti, come menzionato nella prima parte di questo articolo. In questa sede, la Turchia e il Qatar sono discussi focalizzandosi sulle SSM. Importante inoltre sottolineare che i mediatori “storici” europei sono ora alla ricerca di sinergie con questi attori. Ad esempio, il Gruppo di Amici della Mediazione delle Nazioni Unite è stato avviato e guidato dalla Finlandia e dalla Turchia, mentre la Svizzera, con le sue capacità di fare rete, ha collaborato con il Qatar in diversi conflitti complementando gli interventi.

⁷⁰ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, Gennaio 2024.

⁷¹ Mason, Simon Jonas Augusto, and Mukondeleli Mpeiwa. 2023. [‘The Role of Mediation Support Structures’](#).

⁷² Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, Gennaio 2024.

Turchia

A partire dagli anni 2000, la Turchia ha fatto della mediazione una componente più centrale della sua politica estera, sviluppando così un approccio più proattivo.⁷³ Istanbul è stata impegnata in diversi processi di pace a partire dall'Iraq nel 2003, ma il suo impegno più noto è probabilmente la mediazione tra Ucraina e Russia che ha portato alla *Black Sea Grain Initiative* nel 2022. La Turchia non ha una vera e propria SSM formalizzata, ma si affida alla sua diplomazia e al lavoro sinergico con le ONG, umanitarie turche TIKA (l'agenzia ufficiale per lo sviluppo) Yunus, l'Agenzia per la Diplomazia Pubblica e la *Presidency for Turks Abroad and Related Communities*.⁷⁴

Inoltre, nel marzo 2014 la Turchia, insieme alla Finlandia e all'allora Presidenza svizzera dell'OSCE, ha istituito il già citato Gruppo degli Amici della Mediazione.⁷⁵ Infine, la Turchia ha integrato la formazione alla mediazione tra i diplomatici. Ad esempio, nel 2018 Ankara ha lanciato il *Mediation for Peace Certificate Programme* destinato ai giovani diplomatici in sinergia con il Segretariato dell'*Organisation of Islamic Cooperation* (OIC) e dei suoi stati membri.⁷⁶

Qatar

Dai colloqui tra USA e Talebani, ai gruppi di opposizione del Ciad, fino al recente ruolo nel cessate il fuoco tra Hamas e Israele, il Qatar è tra gli Stati che sono emersi come mediatori di primo piano negli anni duemila. Durante la guerra tra Israele e Hamas, scoppiata nel 2023, il Qatar è riuscito a ottenere un ampio consenso tra attori diversi, mantenendo canali di comunicazione aperti con tutti gli attori nonostante alcune chiare posizioni politiche. In termini di strutture di supporto, la mediazione del Qatar è guidata dal Ministero degli Affari Esteri e/o dall'*Amiri Diwan* (l'ufficio amministrativo dell'Emiro)⁷⁷ e dai suoi consiglieri associati, compreso il Consigliere per la Sicurezza Nazionale. Dal 2016, il Qatar ha seguito anche altri Paesi che hanno avviato un processo di professionalizzazione tramite la formazione (anche di diplomatici all'inizio della carriera) e l'istituzione di nuovi ruoli specifici come l'Inviato Speciale per l'Antiterrorismo e la Mediazione nella Risoluzione dei Conflitti.⁷⁸

2.3.4 I Nuovi Arrivati

Negli ultimi anni, altri Paesi hanno iniziato a valutare se e come istituire una SSM. Ad esempio, l'**Irlanda** sostiene con forza la mediazione di pace per raggiungere soluzioni pacifiche ai conflitti ed è allineata con lo sforzo multilaterale di sostenere il coinvolgimento delle Nazioni Unite negli sforzi di mediazione.

⁷³ Sofos, Spyros. 2022. '[Turkey as a Mediator](#)'. PeaceRep.

⁷⁴ Aras, Bülent. 2012. '[Turkey's Mediation and Friends of Mediation Initiative](#)'. Center for Strategic Research.

⁷⁵ Sofos, Spyros. 2022. '[Turkey as a Mediator](#)'. PeaceRep.

⁷⁶ Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs. '[Peaceful Resolution of Conflicts and Mediation](#)'.

⁷⁷ L'emiro dello Stato del Qatar è il monarca e capo di Stato del Paese.

⁷⁸ Whitfield, Teresa (ed.), '[Still time to talk: adaptation and innovation in peace mediation](#)', Accord 30 (London: Conciliation Resources, 2024).

Chiaramente, l'Irlanda ha sviluppato la propria esperienza dopo la firma del *Good Friday Agreement* nel 1998, dopo 30 anni di violenza settaria e di stallo politico nell'Irlanda del Nord.

Un altro Paese interessato ai processi di pace e alla mediazione è la **Spagna**. Nel 2022, il Ministero degli Esteri spagnolo ha commissionato all'*Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria* (IECAH) uno studio sulle opportunità per la Spagna di svolgere un ruolo crescente nella mediazione di pace. Lo studio ha rilevato che la Spagna ha accumulato una notevole esperienza in compiti di mediazione in diverse crisi e contesti. Sebbene la Spagna non abbia ancora una SSM, nel Paese sono presenti diverse organizzazioni non governative specializzate nei processi di pace; inoltre, la *Red Española de Mediación* (Rete spagnola di mediazione) può rafforzare la sua componente relativa ai conflitti internazionali.⁷⁹ Lo studio è stato preso in considerazione e discusso dal MAE e rimane un riferimento per una possibile istituzionalizzazione e professionalizzazione della mediazione. Nel frattempo, la Scuola Diplomatica Spagnola ha istituito un modulo di formazione sulla mediazione di pace per i futuri diplomatici.⁸⁰

Analogamente al percorso spagnolo, negli ultimi anni le istituzioni e le organizzazioni della società civile francesi hanno riflettuto sul ruolo della **Francia** nella mediazione di pace. La riflessione è stata ufficialmente coordinata dall'*Agence Française de Développement* (AFD), l'agenzia francese per lo sviluppo. Dopo due workshop a cui hanno partecipato diversi attori interessati nel marzo e nel maggio 2023, è stato pubblicato un rapporto nel marzo 2024.⁸¹ Il documento fa il punto sugli sforzi compiuti dalle istituzioni e dagli stakeholder francesi e sottolinea come in futuro sarà necessario un approccio più sistematico e coordinato.

Anche l'**Austria** si è basata sulla sua lunga tradizione di fornire piattaforme per negoziati e conferenze multilaterali, includendo lo Strumento di Mediazione nell'accordo di coalizione del governo 2020-2024. Così come il **Belgio** e la **Svezia** sono tra gli Stati con un crescente interesse per le SSM. Anche l'**Italia** è in fase esplorativa per definire una possibile struttura, come analizzato nel prossimo capitolo.

Nel complesso, questo elenco non esaustivo di Stati impegnati nella mediazione di pace mostra una tendenza significativa a creare strutture nazionali di supporto alla mediazione a livello statale. Questa tendenza dovrebbe essere considerata con attenzione quando si analizzano e si lavora sui processi di pace.

⁷⁹ González Bestelo, Mabel, and et. al. 2022. 'La Mediación Internacional En Conflictos'. Retos y Oportunidades Para España. IECAH.

⁸⁰ Agency for Peacebuilding, Intervista di ricerca, Gennaio 2024.

⁸¹ Boutillis, Arthur, Girardot, Maguelone et Dillais, Matthieu, 2024. 'Étude sur le concept de médiation dans le champ de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix', consolidated version, March 2024.

PARTE 3. L'ITALIA E LA MEDIAZIONE DI PACE

3.1 La politica estera dell'Italia: quale ruolo per la pace e la mediazione?

Qual è la posizione dell'Italia sulla mediazione di pace nel panorama globale in trasformazione? Cosa dire dell'approccio italiano alle strutture di supporto alla mediazione? In primo luogo, la politica estera italiana è stata tradizionalmente incentrata su tre aree principali: Europa, Mediterraneo e relazioni transatlantiche. Allo stesso tempo, nell'ultimo decennio, è emerso un crescente interesse per l'Africa subsahariana con maggiori collegamenti con il Mediterraneo.

In secondo luogo, l'Italia ha avuto la tendenza a mantenere un approccio da gregario attraverso la propria partecipazione alla comunità internazionale preservando o migliorando il proprio status.⁸² Inoltre, il MAECI ha spesso evidenziato la connessione tra interessi politici e interessi economici e commerciali internazionali presso il Ministero. Questa connessione sottolinea l'interesse dell'Italia nel promuovere relazioni pacifiche, poiché commercia con tutte le regioni del mondo.

In terzo luogo, l'Italia ha regolarmente utilizzato la diplomazia per promuovere cause o temi vicini ai suoi interessi o valori, sebbene, in questa direzione, abbia sempre preferito approcci multilaterali. È interessante notare che l'Italia ha anche sperimentato la “diplomazia ibrida”, un'azione sinergica tra istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile. Un esempio è rappresentato dal sostegno del governo italiano alla Comunità di Sant'Egidio per il processo di pace in Mozambico negli anni novanta. Oppure la difesa della libertà di religione da parte dell'Italia presso la Corte Penale Internazionale⁸³ o la più recente *Mediterranean Women Mediators Network (MWMN)* lanciata nel 2017. Infatti, la MWMN è stata promossa dal MAECI e implementata dall'Istituto Affari Internazionali e dalla sezione italiana di *Women In International Security (WIIS Italia)*.

Nel complesso, l'Italia ha dedicato un'attenzione limitata allo sviluppo di capacità specifiche per la peacebuilding e la mediazione.⁸⁴ Tuttavia, l'Italia ha dedicato risorse ad alcune priorità provenienti dal sistema multilaterale. Ad esempio, in passato il governo italiano ha prestato attenzione a questioni specifiche come lo sminamento. Nel 2010 ha inoltre adottato i suoi primi Piani d'Azione Nazionali (PAN) sull'agenda per le donne, la pace e la sicurezza. L'approvazione dei PAN è stata una delle principali

⁸² Carati Andrea, Locatelli, Andrea, 2017. 'Cui prodest? Italy's questionable involvement in multilateral military operations amid ethical concerns and national interest', *International Peacekeeping*, 24:1, 2017.

⁸³ Raffaele Marchetti, 'La diplomazia ibrida italiana'. *Come il governo e la società civile cambiano il mondo insieme*, Mondadori, 2017.

⁸⁴ Venturi, Bernardo, Stefano Marinelli. '[L'Italia e il Peacebuilding](#)', Agency for Peacebuilding, maggio 2022.

raccomandazioni per sostenere l'attuazione a livello nazionale della Risoluzione 1325. Nel 2010, quasi 30 paesi avevano già approvato i propri Piani: adottando il suo Piano, l'Italia ha manifestato il proprio interesse a unirsi al movimento in sostegno all'emancipazione delle donne nella pace e nella sicurezza e ha poi impegnato risorse umane e finanziarie per garantire il suo contributo in modo continuativo. Il quarto PAN dell'Italia, adottato nel 2020, rimane in vigore fino al 2024 e sono in corso gli cambi per il nuovo Piano.

3.2 Capacità istituzionali per la mediazione di pace

Sia il MAECI che l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) non hanno una struttura o un'unità specifica dedicata al peacebuilding. All'interno dell'AICS, i temi legati alla pace non costituiscono un'area di lavoro specifica e, quando necessario, vengono considerati dall'Unità Emergenza e Stati Fragili, in un approccio "Triplo Nesso".⁸⁵ Allo stesso tempo, il MAECI non dispone di un elenco di esperti internazionali sulla pace e questioni correlate.

Alla fine del 2022, tuttavia, il MAECI ha istituito un focal point come "Coordinatore delle capacità di mediazione" all'interno della Direzione Generale per gli Affari Politici e la Sicurezza (DGAP), attuando una delle raccomandazioni presentate da AP nel suo rapporto su Italia e Peacebuilding.⁸⁶ Dopo la sua nomina, il focal point ha redatto note interne sulle capacità di mediazione italiane, evidenziando punti di forza e possibili traiettorie. Nel 2023, questo ruolo è stato ridefinito come "Coordinatore per le Donne, la Pace e la Sicurezza, i Giovani e la Mediazione" e mantenuto all'interno della DGAP. Nonostante il mandato rimanga estremamente ampio per un singolo diplomatico, questa mossa ha stabilito un coordinamento più lineare nel campo della pace.

Tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024, il coordinatore ha stabilito stretti contatti con le organizzazioni della società civile italiane e i centri di ricerca specializzati nel peacebuilding con l'intenzione di stabilire un "gruppo di contatto" e di sviluppare una maggiore cooperazione tra il MAECI e gli attori non statali sulla mediazione di pace. Oltre a ciò, il Ministero ha anche rafforzato la propria formazione interna sulla

⁸⁵ Il Triplo Nesso è inteso come l'interconnessione tra i tre pilastri più importanti della cooperazione internazionale: umanitario, di sviluppo e di costruzione della pace. Il Triplo Nesso è un'evoluzione del concetto di *Linking Relief, Rehabilitation, and Development (LRRD)*. Si tratta di un approccio nel campo umanitario e dello sviluppo che collega in un processo lineare misure di soccorso a breve termine con programmi di sviluppo a lungo termine. Tuttavia, data la complessità di alcune crisi multilivello, è stato elaborato un approccio più olistico basato sulla contiguità. Il Triplo Nesso ha chiarito i vantaggi delle sinergie tra i tre pilastri ('[L'Italia e il Triplo Nesso](#)', Agency for Peacebuilding, maggio 2023).

⁸⁶ Venturi, Bernardo, Stefano Marinelli. '[L'Italia e il Peacebuilding](#)', Agency for Peacebuilding, maggio 2022.

mediazione per i diplomatici junior e di livello consigliere. Inoltre, l'Università di Genova, con il sostegno della DGAP, ha lanciato nel 2023 una scuola estiva sul tema "La mediazione nei conflitti internazionali".⁸⁷

3.3 Società civile italiana e mediazione di pace

Come analizzato in precedenza, un numero limitato di organizzazioni della società civile italiane si sono specializzate nel peacebuilding⁸⁸ e ciò è dovuto a diversi fattori. Finora, il MAECI deve ancora adottare una strategia specifica e una linea di bilancio per il peacebuilding. Le ONG italiane hanno molta esperienza sui bandi emessi dall'AICS, ma queste opportunità non hanno priorità legate ai processi di pace. Nonostante questi vincoli, diverse organizzazioni lavorano con dedizione e professionalità, anche se una questione cruciale resta il dialogo con le istituzioni politiche. Nel complesso, per il settore non governativo, rimane ampio spazio di miglioramento e professionalizzazione nel settore della pace.

In Italia e nel mondo, Sant'Egidio ha rappresentato una ONG di primaria importanza nel campo della mediazione della pace. La mediazione in Mozambico negli anni novanta rappresenta fino ad oggi uno degli esempi più spesso citati di mediazione di successo a livello internazionale, ma l'organizzazione ha lavorato anche su processi di pace in Guatemala, Albania, Algeria, Uganda, Guinea e, più recentemente, in Sud Sudan e Ciad. Al di là di Sant'Egidio, l'interesse per la mediazione tra gli attori della società civile sta crescendo. In particolare, nel dicembre 2022 è stata istituita l'Iniziativa italiana sulla mediazione internazionale (3IM) con il piano "di sostenere l'Italia nell'aumentare il suo contributo a più ampie iniziative di dialogo e strategie sulla prevenzione dei conflitti e sulla mediazione di pace".⁸⁹ 3IM, insieme ad AP e a MWMN, è stato in stretto dialogo con il MAECI come un "gruppo di contatto" informale sulle capacità italiane nella mediazione.

3.4 Verso una struttura italiana di supporto alla mediazione?

La seconda parte di questo studio identifica una tendenza chiara e recente nella creazione di strutture di supporto alla mediazione nei paesi europei ed extraeuropei e all'interno delle organizzazioni regionali. Allo stesso tempo, i paesi con SSM consolidate come la Norvegia e la Svizzera hanno riformato i loro modelli sulla base dei cambiamenti internazionali nell'ambito della mediazione. Allo stesso tempo, la Spagna ha commissionato un documento politico sulle sue possibili traiettorie nella mediazione internazionale, mentre la Francia ha condotto uno studio sistematico sul suo ruolo nella mediazione.

⁸⁷ Il [Corso Avanzato](#) verrà replicato nel mese di luglio 2024.

⁸⁸ Venturi, Bernardo, Stefano Marinelli. '[L'Italia e il Peacebuilding](#)', Agency for Peacebuilding, maggio 2022.

⁸⁹ 3IM. '[Iniziativa Italiana per la Mediazione Internazionale](#)'.

Dalla parte sua, l'Italia ha fatto progressi minimi in questa direzione. Eppure, negli ultimi due anni, è cresciuto l'interesse da parte delle istituzioni politiche, delle organizzazioni della società civile e delle università per la mediazione e, più in generale, per il peacebuilding. È quindi il momento giusto per una riflessione su se e come l'Italia può rafforzare le proprie capacità di mediazione affidandosi al modello di una struttura di supporto.

Dalle interviste condotte per questo studio sono emersi due approcci generali per strutturare le capacità di mediazione. Il primo sottolinea la necessità di una visione chiara: le SSM dovrebbero seguire obiettivi precisi e una missione ben definita dove attività dovrebbe far parte di un piano. Ad esempio, la formazione dovrebbe essere un mezzo per raggiungere un fine con obiettivi, traguardi e traiettorie professionali chiari stabiliti per coloro che ricevono la formazione. Allo stesso tempo, senza impegno politico, l'iniziativa rischia di essere debole e non sostenibile.

Il secondo approccio, invece, evidenzia l'importanza di compiere un primo passo concreto, anche se piccolo. Ad esempio, la SSM può essere costituita come un primo nucleo di esperti e attraverso una stretta collaborazione tra il MAECI e le organizzazioni della società civile specializzate, possibilmente sotto la guida di una figura esperta. Un'iniziativa pilota può anche aiutare ad avviare il processo e ad acquisire esperienza e testare ipotesi e idee.

Questo secondo approccio graduale, o da *start-up*, sembra più adeguato al contesto italiano e alla sua cultura politica. Allontanarsi da una visione e da una grande strategia rischia di risultare troppo ampio e di non ottenere risultati concreti.

In termini di modelli, la seconda sezione di questo studio presenta tre categorie di SSM: all'interno dei ministeri degli Esteri, come entità esterna indipendente, o un modello misto di questi due approcci. La maggior parte degli SSM sono diverse forme di modelli misti e l'Italia potrebbe investire in questa direzione. Questa opzione può sostenere un prezioso livello di collaborazione e integrazione tra il Ministero e le principali organizzazioni della società civile. L'Italia è ancorata a alleanze rigide e storiche (tra cui l'UE e la NATO). In questo contesto, un gruppo di mediazione indipendente con un leggero legame con il MAECI potrebbe rappresentare un valore aggiunto sia per l'Italia che per i suoi alleati tradizionali, poiché potrebbero essere in grado di raggiungere gruppi che i diplomatici ufficiali non potrebbero raggiungere e sostenere il loro impegno nei processi di mediazione.

L'Italia può anche investire nelle sue storiche relazioni diplomatiche, ad esempio, dove vengono dispiegate operazioni di pace. Ciò non significa definire a priori un focus geografico. Invece, tale opzione

può rappresentare un modo pragmatico per iniziare a impegnarsi in determinate aree sulla base di competenze pregresse e di conoscenze dirette. Inoltre, nella maggior parte dei casi, l'Italia presenta una posizione equilibrata nelle relazioni internazionali. Questo approccio può aiutare ad avere accesso a gruppi irregolari o ad altri attori complessi. Ad esempio, durante la guerra del governo etiopico nel Tigray, l'Italia ha mantenuto una posizione equilibrata e ha avuto più accesso al governo etiopico rispetto all'UE. Andando in questa direzione, anche l'Italia può riflettere sulle proprie peculiarità e sul proprio valore aggiunto nel perimetro dell'UE.

In termini di struttura, il modello ibrido di supporto alla mediazione può essere rappresentato da un'unità presso il MAECI in stretto coordinamento con una OSC specializzata, o da un gruppo di contatto, che coordina altre realtà non governative. È fondamentale che le relazioni MAECI-OSC siano ben definite e strutturate attraverso riunioni e attività congiunte periodiche. Allo stesso tempo, l'unità di mediazione non dovrebbe essere isolata dalle altre unità e DG. Il ruolo dell'unità di mediazione dovrebbe essere chiarito fin dall'inizio anche in termini di relazioni e procedure al fine di evitare incomprensioni e problemi derivanti dalla legittimità dell'unità di mediazione. Se necessario, potrebbe essere possibile creare una task force riunendo persone provenienti da settori geografici e tematici per un obiettivo specifico, ad esempio un processo di mediazione.

Una domanda che può sorgere è se e come collegare la SSM con l'ambito più ampio del peacebuilding. In questo senso, nonostante la mediazione della pace presenti alcune peculiarità rispetto all'intera area del peacebuilding, un approccio integrato può certamente essere utile sia per incrementare sforzi coerenti sia per evitare l'isolamento. È possibile stabilire collegamenti preliminari con tre attuali aree di lavoro: (i) il Triplo Nesso, (ii) Donne, Pace e Sicurezza e (iii) Giovani, Pace e Sicurezza (GPS). GPS è un campo emergente per l'Italia e può essere utile stabilire una connessione chiara fin dall'inizio. DPS è un ambito di lavoro consolidato e ora l'Italia ha bisogno di avventurarsi in un'esperienza concreta di mediazione e mettere in pratica la propria esperienza. Infine, il Triplo Nesso può contribuire a creare sinergie tra mediazione, cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari. In effetti, le ONG italiane come Sant'Egidio hanno spesso collegato gli sforzi umanitari e la mediazione della pace.

Come già analizzato, i processi di mediazione sono complessi e diversi stati forniscono supporto in alcuni aspetti specifici e non necessariamente guidano. Secondo le sue esperienze nazionali, l'Italia potrebbe specializzarsi in uno o più aspetti del sostegno alla mediazione. Ad esempio, nella mediazione umanitaria e/o nei processi track 1,5, in cui i vertici di una o entrambe le parti in conflitto sono impegnati nel processo di pace, ma in un contesto informale e/o a titolo personale.

In conclusione, l'Italia appare ben posizionata per rafforzare la propria capacità attraverso una SSM. Un approccio graduale può essere il più appropriato per portare avanti questo sforzo. Tuttavia, ciò non significa fare affidamento su progetti a breve termine e su un budget limitato. Dovrebbero essere compiuti passi avanti precisi, dalla creazione di un SSM ibrida in sinergia con le organizzazioni della società civile selezionate all'investimento in un progetto pilota o in una specializzazione particolare.

RACCOMANDAZIONI

*“In questo mondo complesso di istituzioni multilaterali ciò che è ora necessario è potenziare sistemi che siano più agili e pronti e abbiano la flessibilità necessaria per agire con forza e velocità”.*⁹⁰

Mentre lo scenario globale mostra una profonda trasformazione dei conflitti armati rispecchiata da un'evoluzione della mediazione di pace, negli ultimi due decenni è emersa una chiara tendenza nella creazione di strutture di supporto alla mediazione nei paesi europei ed extraeuropei e nelle organizzazioni regionali. Finora l'Italia non ha investito in SSM ma sembra ben posizionata per rafforzare la propria capacità di mediazione di pace.

Le seguenti raccomandazioni vengono proposte per aiutare a orientare la programmazione futura in questa direzione.

Costruire fiducia e investire in capacità congiunte tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni Politiche

L'Italia ha raggiunto risultati significativi nella mediazione della pace quando le istituzioni politiche e le organizzazioni della società civile hanno stabilito un certo livello di collaborazione. Questi attori dovrebbero investire nella costruzione della fiducia reciproca e nel rafforzamento di un gruppo di contatto sulla mediazione internazionale.

Istituire una struttura italiana di supporto alla mediazione

Il MAECI ha già istituito un “Coordinatore per le Donne, la Pace e la Sicurezza, i Giovani e la Mediazione”. Eppure, un solo diplomatico non può, da solo, coprire responsabilità così vaste. Un salto in avanti può essere quello di costituire un'unità composta da tre o quattro membri. Poi, investire progressivamente in un sostegno specifico alla mediazione. La nuova unità dovrebbe evitare l'isolamento e pianificare una collaborazione regolare con i desk geografici e tematici. L'SSM integrerà inoltre ruoli significativi per le donne e i giovani nel campo della pace e della sicurezza.

⁹⁰ Rifkind, Gabrielle and Giandomenico Picco, *The Fog of Peace*, I.B. Tauris, 2014, p. 245 (traduzione propria).

Investire in un modello ibrido della struttura di supporto alla mediazione

La maggior parte degli SSM sono diverse forme di modelli misti e l'Italia potrebbe investire in questa direzione. Questa opzione può sostenere un prezioso livello di collaborazione e integrazione tra il MAECI e le principali organizzazioni della società civile. Poiché l'Italia è ancorata ad alleanze rigide e storiche, un gruppo di mediazione indipendente ad ancoraggio leggero con il Ministero potrebbe quindi raggiungere gruppi lontani dalla diplomazia tradizione. In termini di struttura, il modello ibrido può essere rappresentato da un'unità del MAECI che lavora in stretto coordinamento con una OSC specializzata, o da un gruppo di contatto, che coordina altre realtà non governative. È fondamentale che le relazioni MAECI-OSC siano ben definite e strutturate attraverso riunioni e attività congiunte periodiche.

Rafforzare la formazione nella mediazione di pace

Il MAECI dovrebbe integrare la formazione sulla mediazione di pace per i diplomatici junior e intermedio. Allo stesso modo, i mediatori e diplomatici indipendenti italiani a metà carriera e senior dovrebbero frequentare regolarmente corsi professionali di alto livello come il “Corso di mediazione della pace” finanziato dal Dipartimento federale degli affari esteri svizzero.

Definire un budget a medio e lungo termine

La creazione di una struttura italiana di sostegno alla mediazione dovrebbe essere finanziata da un budget specifico con una prospettiva a medio e lungo termine. Un primo passo avanti potrebbe essere quello di garantire alcuni fondi limitati attraverso il Decreto sulle Missioni Internazionali. Tuttavia, le risorse dovrebbero essere pianificate progressivamente come parte di una strategia più lunga, al fine di sostenere la continuità.

Coinvolgere veri mediatori di pace

Da questo studio è emerso come la maggior parte delle discussioni sulla mediazione di pace avvengano senza una reale mediazione con solida esperienza. Sia le organizzazioni della società civile che le istituzioni dovrebbero avere una discussione onesta e dovrebbero prevedere prospettive di apprendimento da parte di esperti internazionali, strutture di supporto alla mediazione in altri stati e scambi e tutoraggio regolari.

Stabilire un elenco di mediatori internazionali

L'Italia può beneficiare di un elenco di mediatori internazionali da coinvolgere in progetti pilota, formazione, tutoraggio e altre attività specifiche. Un approccio più tradizionale basato su selezioni ad hoc e collegamenti già consolidati con alcuni esperti familiari può rappresentare un ostacolo significativo alla creazione di una solida struttura per la mediazione. Anche se la mediazione della pace presenta alcune peculiarità rispetto all'intera area del peacebuilding, l'elenco può includere anche capacità più ampie nel settore della pace per rafforzare un approccio integrato all'area.



AGENCY FOR
PEACEBUILDING

www.peaceagency.org