

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## Rapporto collettivo *Le missioni internazionali*

Anno 2010

A cura di: ISPI, IAI, CeSI, CeSPI

Rapporti

Rapporto collettivo  
*Le missioni internazionali*

Anno 2010

A cura di: ISPI, IAI, CeSI, CESPI



# INDICE

<b>Premessa</b>	<b>1</b>
<b>Acronimi</b>	<b>3</b>
<b>Raccomandazioni</b>	<b>5</b>

## **PARTE I: LE MISSIONI NEL DIRITTO E NELLA PRASSI INTERNAZIONALI**

<b>Sintesi della Parte I</b>	<b>14</b>
<b>1. La classificazione delle missioni e il loro fondamento giuridico</b>	<b>15</b>
▪ 1.1 Le Nazioni Unite, il mantenimento della pace e il sistema di sicurezza collettiva	15
▪ 1.2 Le missioni delle Nazioni Unite: azioni coercitive ex art. 42 della Carta di San Francisco	16
▪ 1.3 Le operazioni di mantenimento della pace: missioni di osservatori militari, forze di <i>peacekeeping</i> e loro fondamento giuridico	18
▪ 1.4 Le missioni dell'Unione Europea	21
▪ 1.5 Le missioni Nato	23
▪ 1.6 Le missioni dell'Osce	24
<b>2. La costituzione delle missioni internazionali</b>	<b>25</b>
▪ 2.1 La dimensione internazionale del processo decisionale per l'instaurazione di missioni delle Nazioni Unite: azioni coercitive e missioni di <i>peacekeeping</i>	25
▪ 2.2 Il processo decisionale per l'instaurazione di missioni dell'Unione Europea	27
▪ 2.3 Il processo decisionale in seno alla Nato	27
▪ 2.4 Il finanziamento delle missioni	28
▪ 2.5 Il rapporto tra componente civile e militare	29
<b>3. Il diritto applicabile</b>	<b>30</b>
▪ 3.1 Gli accordi sullo status delle missioni (Sofa) e le regole d'ingaggio	30
▪ 3.2 Il diritto umanitario e i diritti umani	34
▪ 3.3 I codici penali militari di pace e di guerra	38

## **PARTE II: LA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI ALL'ESTERO: CRITERI, RISORSE E CAPACITÀ**

<b>Sintesi della Parte II</b>	<b>43</b>
<b>1. Criteri di valutazione delle missioni internazionali</b>	<b>44</b>
▪ 1.1 Perché partecipare	44
▪ 1.2 Come partecipare	45
▪ 1.3 Fino a quando partecipare	45
<b>2. L'Italia nelle missioni militari</b>	<b>46</b>
▪ 2.1 Gli obiettivi militari italiani	47
▪ 2.2 Organizzazione delle forze armate	50
▪ 2.3 Addestramento	52
▪ 2.4 Equipaggiamento	53
<b>3. L'Italia nelle missioni civili</b>	<b>54</b>
▪ 3.1 L'impegno italiano nella gestione civile delle crisi	55
▪ 3.2 Formazione	57
▪ 3.3 Reclutamento	60
▪ 3.4 Status giuridico	62
▪ 3.5 Responsabilità istituzionale	63
▪ 3.6 Verso una strategia italiana sulla gestione civile delle crisi	64
<b>4. Conclusioni</b>	<b>64</b>

## **PARTE III: I PRINCIPALI CONTESTI GEOPOLITICI DI INTERVENTO**

<b>Sintesi della Parte III</b>	<b>69</b>
<b>1. Afghanistan</b>	<b>71</b>
▪ 1.1 Il contesto generale	71
▪ 1.2 Politica e sicurezza nel settore italiano	72
▪ 1.3 La natura dell'insurrezione nella RC-WEST	78
<b>2. Balcani</b>	<b>80</b>
▪ 2.1 Bosnia	80
▪ 2.2 Kosovo	82
▪ 2.3 La questione di Mitrovica	85
▪ 2.4 Il problema dei luoghi di culto serbi	87

<b>3. Libano</b>	<b>89</b>
▪ 3.1 Il contesto politico	89
▪ 3.2 UNIFIL e la presenza italiana	91
▪ 3.3 Forze Armate libanesi	92
▪ 3.4 L'arsenale di Hezbollah	94

## **PARTE IV: LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI NELLA GESTIONE DELLE CRISI IN SITUAZIONI POST-CONFLITTO**

<b>Sintesi della Parte IV</b>	<b>99</b>
<b>1. Le relazioni civili-militari nel contesto internazionale</b>	<b>102</b>
▪ 1.1 Premessa	102
▪ 1.2 Il dibattito e le strategie a livello internazionale e negli altri paesi partner	103
<b>2. Cosa fa l'Italia: l'importanza del contesto</b>	<b>110</b>
▪ 2.1 Afghanistan	111
▪ 2.2 Libano	113
▪ 2.3 Somalia	117
▪ 2.4 Sudan	120
<b>3. Cosa fanno le Organizzazioni Internazionali finanziate dall'Italia</b>	<b>125</b>
▪ 3.1 Introduzione	125
▪ 3.2 UNDP	125
▪ 3.3 UNICEF	128
▪ 3.4 UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)	130
▪ 3.5 FAO	133
▪ 3.6 Banca Mondiale	135
▪ 3.7 OIM	137
<b>4. Il problema del coordinamento</b>	<b>141</b>
▪ 4.1 Il coordinamento delle organizzazioni internazionali	141
▪ 4.2 Conclusioni	143



## **PREMESSA**

Il presente rapporto è elaborato dall'Osservatorio di politica internazionale, progetto di collaborazione tra Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Ministero degli Affari esteri per il potenziamento, a supporto del Parlamento, delle attività di analisi e documentazione in materia di politica internazionale. Alla preparazione del rapporto hanno partecipato il CeSI (Centro Studi Internazionali), il CeSPI (Centro Studi e politica internazionale), lo IAI (Istituto Affari Internazionali) e l'ISPI (Istituto Studi e Politica Internazionale).

In particolare, la parte prima "Le missioni nel diritto e nella prassi internazionale" è stata predisposta dall'ISPI; la parte seconda "La partecipazione italiana alle missioni all'estero: criteri, risorse e capacità" è stata redatta dallo IAI; la parte terza "I principali contesti geopolitici di intervento" è stata predisposta dal CeSI; e la parte quarta "Le relazioni civili-militari nella gestione delle crisi in situazioni post-conflitto" è stata redatta dal CeSPI.

Il sommario delle raccomandazioni che invece precede le quattro parti del rapporto è frutto della riflessione comune dei centri di ricerca che hanno collaborato alla preparazione del rapporto.

Le informazioni contenute nel rapporto sono aggiornate al 31 ottobre 2010.



## ACRONIMI

Amis	African Union Mission in Sudan
Amisom	African Union Mission in Somalia
Cicr	Comitato internazionale della Croce Rossa
ConvEdu	Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Ue)
CorEdu	Corte europea dei diritti dell'uomo (Ue)
Cpmg	Codice penale militare di guerra
Cpmp	Codice penale militare di pace
Csce	Commission on Security and Cooperation in Europe
Ddr	Disarmament, demolization and reintegration
Dpko	Departments of Peacekeeping Operations (Onu)
Ecowas	Economic Community Of West African States
Eufor Althea	European Union Force Althea
Isaf	International Security Assistance Force (Nato)
Kfor	Kosovo Force (Nato)
Mootw	Military Operations other than War
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Onuc	Operations des Nations Unies au Congo
Onusal	United Nations Observer Mission in El Salvador
Osce	The Organization for Security and Co-operation in Europe
Pil	Prodotto interno lordo
Sfor	Stabilization Force (Nato)
Sofa	Status of Forces Agreements
TUE	Trattato dell'Unione Europea
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Un	United Nations
Unef	United Nations Emergency Force
Unficyp	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
Ungomap	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Uniimog	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
Unikom	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
Unimik	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
Unipom	United Nations India-Pakistan Observation Mission
Unmogip	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
Unogil	United Nations Observation Group in Lebanon
Unosom	United Nations Operation in Somalia
Unprofor	United Nations Protection Force

Unsf	United Nations Security Force
Untso	United Nations Truce Supervision Organization
Unyom	United Nations Yemen Observation Mission

## RACCOMANDAZIONI

Le missioni internazionali sono una componente sempre più importante della politica estera italiana. La partecipazione di personale italiano, sia militare che civile, ad operazioni di gestione delle crisi multinazionali serve gli interessi di sicurezza nazionali, concorre a mantenere la credibilità dell'Italia come membro affidabile delle più importanti organizzazioni internazionali di cui fa parte – UE, NATO, ONU – e ne accresce il prestigio internazionale.

È opportuno perciò riflettere sulla possibilità di migliorare la capacità italiana di partecipazione alle missioni internazionali. Di seguito sono avanzati suggerimenti specifici per quanto riguarda: selezione e gestione politica delle missioni; organizzazione, addestramento del personale ed equipaggiamento per le missioni militari; elaborazione di una strategia nazionale per la gestione civile delle crisi; coerenza fra iniziativa politico-diplomatica, azione militare e aiuti; efficacia, sostenibilità e continuità dell'impegno; entità degli investimenti; proporzionalità tra spese militari e civili; cooperazione civile-militare

### 1. Selezione delle missioni

- L'attuale sistema di valutazione caso per caso delle missioni non è funzionale e va superato. Sarebbe opportuno impostare una procedura che consenta una valutazione razionale della partecipazione ad un'operazione internazionale, valutando con attenzione:
  - la *coerenza della missione con le priorità della politica estera italiana*;
  - la *coerenza della missione con le politiche delle organizzazioni multilaterali* che costituiscono il riferimento dell'Italia in campo internazionale: UE, NATO ed ONU;
  - il *costo della missione in termini di risorse*, considerando gli impegni già assunti dall'Italia e la necessità di mantenere una minima riserva di capacità in caso di emergenza.
- Attenersi a questi criteri ridurrebbe i *rischi di eccessivi sbilanciamenti* tra gli *obiettivi* della missione a cui si è deciso di partecipare e le *risorse* – sia personale sia mezzi – messi in campo.
- Sarebbe inoltre necessario *curare maggiormente la comunicazione con l'opinione pubblica*, il cui sostegno è spesso di notevole importanza per la buona riuscita di una missione. Il flusso di informazioni dovrebbe essere costante per tutta la durata della missione.

- Infine, dovrebbe essere individuato un meccanismo di finanziamento delle missioni più stabile, su base annuale e non semestrale; contestualmente dovrebbe essere individuata una sessione parlamentare annuale idonea alla discussione degli aspetti politici delle missioni.

## 2. Missioni militari

- Va valutata e discussa in primo luogo la scelta di un *diverso modello organizzativo delle forze armate* che, accelerando l'attuale ciclo di rotazione del personale inviato in missione, consenta un utilizzo più razionale, anche se più intensivo, delle risorse disponibili.
- Sarebbe appropriato costituire “pacchetti” di *capacità di intervento predeterminati, organici ed integrati*, ossia unità permanenti che comprendano differenti capacità (ad esempio unità di fanteria, del genio, ecc.) abituate a lavorare insieme.
- Sarebbe di grande aiuto ripensare l'uso delle risorse – oggi del tutto insufficienti – a disposizione delle forze armate per le fondamentali attività di *addestramento*. In particolare, l'attuale *sistema di retribuzione basato su numerose indennità* per i militari non consente un utilizzo razionale dei fondi disponibili. Eliminando parte delle indennità si potrebbe elevare il livello medio delle retribuzioni ottenendo maggiore razionalità nella spesa.
- L'acquisizione degli *equipaggiamenti* deve rispondere a criteri precisi: essi devono prestarsi ad un *utilizzo mirato* in modo da ridurre al minimo gli errori; proteggere il *personale*, sia italiano che locale; essere affidati ai vari “pacchetti” di intervento in via esclusiva in modo da limitarne l'usura e consentire una maggiore familiarità del personale con gli equipaggiamenti stessi.

## 3. Missioni civili

- È necessario agire sulla *professionalizzazione* degli esperti civili e di polizia. Elementi centrali dovrebbero essere l'elaborazione di *meccanismi di standardizzazione e coordinamento della formazione*, mettendo a sistema le scuole di formazione e i centri di eccellenza operanti sul territorio nazionale ed elaborando curricula formativi comuni.
- Il *reclutamento del personale*, effettuato su base volontaria, dovrebbe essere incentivato per evitare carenze di personale per le missioni. Bisognerebbe *migliorare la pubblicizzazione* delle offerte, nonché elaborare *incentivi al servizio* in missioni internazionali. L'*armonizzazione delle banche dati* di personale possedute dalle diverse amministrazioni garantirebbe una maggiore capacità di coordinamento e di risposta tempestiva alle richieste provenienti dalle organizzazioni internazionali.

- Allo stesso scopo risponderebbe una *revisione degli strumenti contrattuali*, anche attraverso la messa a punta di strumenti *ad hoc* più rispondenti alle specificità dell'impiego in teatri lontani, e la *revisione delle procedure di reintegro* del personale nelle amministrazioni pubbliche di provenienza. In prospettiva, *le missioni civili potrebbero essere sottratte all'autorizzazione parlamentare periodica*, e regolate da una *legge organica*.
- Andrebbe stimolata l'adozione di un *documento strategico nazionale sulla gestione civile delle crisi*, magari attraverso un gruppo di lavoro interministeriale, al fine di identificare direttrici di sviluppo coerenti nei diversi settori.
- Le linee guida degli interventi civili dovrebbero essere sottoposte allo *scrutinio parlamentare*, con rapporti regolari da parte dei ministeri e delle agenzie interessati e con il coinvolgimento delle ONG.

#### **4. Coerenza fra iniziativa politico-diplomatica, azione militare e aiuti**

- L'iniziativa politico-diplomatica a sostegno dei processi di pacificazione e/o stabilizzazione dovrebbe avere una *base giuridica e politica pienamente legittimata*; per esempio, da un mandato del *Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite* e da un'ampia consultazione con tutti i paesi interessati e con gli attori globali e regionali, senza discriminazioni.
- L'azione militare deve svolgersi sempre con particolare attenzione alla *protezione e tutela della popolazione civile*, nonché in coerenza con le norme sul ricorso all'uso della forza che derivano dalla carta dell'ONU e dal Diritto Umanitario Internazionale, e nel massimo *rispetto del mandato delle organizzazioni umanitarie*. Deve essere inoltre accompagnata da adeguati interventi di polizia e di mantenimento dell'ordine pubblico.
- Gli aiuti internazionali devono essere fondati sul *consenso e la partecipazione delle comunità beneficiarie*; in particolare, l'assistenza umanitaria deve rispettare i principi di imparzialità, neutralità e proporzionalità al bisogno, ed essere preferibilmente affidata ad organizzazioni che, seguendo i principi umanitari, siano percepite come neutrali e imparziali dalla popolazione.
- Le tre diverse attività andrebbero portate avanti per quanto possibile *in modo coordinato*, nel rispetto dei diversi mandati e in armonia tra singoli Stati, organismi multilaterali e ONG, nonché in un quadro di trasparenza su obiettivi, strategie e gestione.

#### **5. Efficacia, sostenibilità e continuità dell'impegno**

- Storicamente, gli interventi in aree di crisi sono destinati a durare molto nel tempo, in casi estremi anche decenni. Essi esigono *continuità dell'azione politica e*

*adeguati impegni economici*, per assicurare un'efficace presenza militare e un'azione umanitaria e di ricostruzione che garantisca quella continuità nel lungo periodo. È inoltre importante che godano del sostegno di una larga porzione di opinione pubblica nei paesi impegnati. A questo scopo è necessario:

- definire *obiettivi* il più possibile *realistici, chiari e precisi* da trasmettere all'opinione pubblica;
- predisporre *un'analisi attenta*, realistica e trasparente *dei tempi previsti, dei costi e dei rischi reali*, nonché di eventuali adattamenti della missione in corso d'opera e di una seppur provvisoria strategia di uscita dell'intervento militare e civile;
- fornire regolarmente e pubblicamente prove concrete dell'efficacia dell'intervento e dei progressi compiuti sul terreno, in base al principio di *accountability*;
- Il successo di un intervento è in gran parte determinato dal livello di *conoscenza delle realtà sociali, culturali, politiche ed economiche* in cui si opera, da parte sia dei decisori strategici che degli operatori sul campo.

## **6. Entità degli investimenti e qualità ed efficienza degli aiuti**

- In *assenza di investimenti adeguati*, in termini finanziari e politici, *gli interventi internazionali tendono ad entrare in una fase di stallo*, che può prolungarsi di molto e i cui costi si rivelano alla fine assai rilevanti. Inoltre, il prolungamento dell'impegno (sia militare che politico, umanitario o di ricostruzione) influisce negativamente sulla sua sostenibilità.
  - Gli *aiuti* dovrebbero quindi essere *di entità adeguata* a produrre un netto miglioramento delle condizioni di vita, preferibilmente concentrando le risorse per fasi o regioni geografiche.
  - *Qualità tecnica ed efficienza della spesa* sono importanti quanto l'entità dei finanziamenti. Le une e gli altri dovrebbero essere oggetto di controllo e valutazione sistematici e trasparenti.

## **7. Proporzionalità tra spese militari e civili (ricostruzione, assistenza, sviluppo, *state building*)**

- Il successo di un intervento è in gran parte determinato dal *giusto equilibrio tra i diversi strumenti* a disposizione. Pure considerando l'ovvia differenza di costi, è necessario operare in modo bilanciato sul fronte "civile" e su quello militare, in un approccio al problema della sicurezza che includa il concetto di "human security".

- In generale si rivela indispensabile un *maggiore investimento in risorse umane e finanziarie per interventi di carattere "civile"*. Le politiche di spesa dovrebbero godere di una flessibilità che permetta di reagire all'evoluzione del conflitto, tra stabilizzazione, diritti umani, sviluppo economico-sociale, educazione, lotta alla corruzione, ecc.

### **8. Cooperazione civile-militare**

- Purché avvenga nel pieno rispetto dei diversi mandati e delle linee guida concordate a livello internazionale, il *coordinamento civile-militare* è un fattore importante nel successo delle missioni internazionali. L'azione civile per l'assistenza e lo sviluppo e quella militare per la sicurezza, anche se gestite da attori con mandati diversi, possono infatti influenzarsi reciprocamente e vanno quindi svolte, ogniqualvolta possibile, in modo coordinato.



## **Parte I: le missioni nel diritto e nella prassi internazionali\***

---

\* A cura di Edoardo Greppi, ISPI e Università degli Studi di Torino, con contributi di Francesco Costamagna, Ludovica Poli, Andrea Spagnolo, ISPI e Università de-gli Studi di Torino.



## SINTESI DELLA PARTE I

Nella presente parte si intende offrire una ricostruzione del quadro giuridico delle principali tipologie di missioni internazionali a cui il nostro paese partecipa.

Il punto di partenza è una classificazione delle missioni, con riferimento al contesto istituzionale nel quale esse possono prendere avvio: le Nazioni Unite, l'Unione Europea, la Nato e – sebbene in prospettiva per ora solo programmatica – l'Osce.

Ciascun contesto richiede un'analisi specifica, per le peculiarità normative e operative che lo caratterizzano.

Per quanto concerne le missioni delle Nazioni Unite, si è fatto riferimento sia alle azioni coercitive – disposte ai sensi dell'art. 42 della Carta di San Francisco – che a due diverse categorie di operazioni di “mantenimento della pace”: le missioni di osservatori militari e le forze di *peacekeeping*. Per ciascuna categoria si è inteso analizzare il fondamento giuridico e le evoluzioni che hanno caratterizzato la prassi degli ultimi anni.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, l'attenzione si è concentrata sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, che ha completato e rafforzato il processo di evoluzione in materia di missioni internazionali istituite dall'Ue.

Con riferimento alla Nato si è poi dato conto dei cambiamenti nello scenario internazionale che hanno condotto a un ampliamento degli obiettivi e del ruolo dell'Alleanza, incidendo anche sulla tipologia di missioni da questa istituite.

Per quanto concerne l'Osce, un breve cenno è stato fatto alla possibilità che l'Organizzazione intraprenda attività di mantenimento della pace, sebbene queste non siano state fino a ora mai attuate.

Nell'intento di offrire una visione completa del fenomeno dal punto di vista internazionale, si è poi proceduto a illustrare alcuni profili concreti della costituzione delle missioni.

Si è innanzitutto analizzato il processo decisionale per l'instaurazione di missioni delle Nazioni Unite (sia per quanto concerne le azioni coercitive, che per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace), dell'Unione Europea e della Nato. Si è poi considerata la questione del finanziamento delle missioni, tema per certi versi delicato, come dimostra la prassi delle Nazioni Unite. Infine si è offerta qualche riflessione sul rapporto tra componente civile e militare delle missioni: un tema particolarmente rilevante anche in considerazione del recente aumento delle cosiddette operazioni multifunzionali, nelle quali la componente civile, accanto a quella militare, ha assunto un ruolo sempre più importante.

L'analisi del contesto giuridico delle missioni internazionali non poteva che concludersi con un'indagine sul diritto a esse applicabile.

Sono state dunque presentate le fonti di diritto più significative, con l'intenzione di segnalare le criticità che le caratterizzano. L'indagine ha preso avvio dalla considerazione degli accordi sullo status delle missioni (Sofa) e delle regole d'ingaggio: entrambe le fonti di diritto sono fondamentali per determinare i criteri per il riparto di giurisdizione sui militari impiegati in missioni internazionali e le regole sull'uso della forza da parte degli stessi. Per quel che riguarda i Sofa, è stato individuato il modello della Nato come riferimento in una materia in cui non si sono sviluppate norme di natura consuetudinaria. Per quanto riguarda le regole d'ingaggio, è stata riscontrata la difficoltà nell'adattamento di tali norme nel caso di operazioni militari all'estero che non sono propriamente configurabili come situazioni di guerra in senso stretto. Si è poi considerato il problema dell'applicabilità del diritto umanitario e dei diritti umani alle missioni internazionali, offrendo inizialmente una prospettiva storica del problema per poi soffermarsi sui profili principali, soprattutto per quel che riguarda le missioni sotto il comando e il controllo delle Nazioni Unite che presentano gli aspetti maggiormente problematici. Sotto questo ultimo profilo si è offerta un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e una rassegna degli strumenti giuridici in concreto applicabili, mettendo in luce la necessità di pervenire a una soluzione univoca in relazione a un punto così dibattuto. Da ultimo, si sono analizzati i codici penali militari applicabili nell'ambito di una missione internazionale, evidenziando i diversi presupposti di applicabilità dei codici penali militari di guerra e di pace e la necessità di un intervento del legislatore per disciplinare le missioni internazionali, la cui qualificazione come "missioni di guerra" o come "missioni di pace" è controversa.

## 1. LA CLASSIFICAZIONE DELLE MISSIONI E IL LORO FONDAMENTO GIURIDICO

### 1.1 Le Nazioni Unite, il mantenimento della pace e il sistema di sicurezza collettiva

Tra gli scopi indicati dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale rappresenta senza dubbio la finalità principale dell'Organizzazione nata «per salvare le future generazioni dal flagello della guerra» (Preambolo). Tale scopo ha trovato nella Carta una dettagliata articolazione attraverso, da una parte, la previsione di principi che hanno capovolto il tradizionale approccio all'uso della forza armata nelle relazioni internazionali e, dall'altra, la predisposizione di strumenti specifici per la realizzazione di un sistema di sicurezza collettiva.

La Carta ha innanzitutto stabilito il divieto per gli stati membri non solo di ricorrere alla forza nelle relazioni internazionali, ma anche di minacciarne l'uso (art. 2.4): è stata così **rinnegata la guerra come strumento di soluzione delle controversie tra gli stati**, tradizionalmente connaturata alla loro natura di enti sovrani.

La disposizione dell'art. 2.4 è completata dalla previsione del comma precedente, in cui si precisa l'obbligo per gli stati membri di risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici «in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non ne siano messe in pericolo». La soluzione pacifica delle controversie è poi oggetto del capitolo VI della Carta che attribuisce al Consiglio di Sicurezza alcune specifiche competenze.

Contrariamente ai precedenti tentativi di ridurre o abolire il ricorso alla guerra (Patto della Società delle Nazioni, 1919; Patto Briand-Kellogg, 1928), nella Carta di San Francisco il divieto di ricorrere alla forza armata è perfezionato dalla previsione di un sistema di sicurezza collettiva. Sono così riconosciuti dalla Carta compiti specifici in capo a ciascun organo, sebbene sia il Consiglio di Sicurezza a detenere, ai sensi dell'art. 24, la responsabilità principale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il **Consiglio di Sicurezza**, in particolare, è **l'unico organo titolare di poteri coercitivi specificati**, con le misure idonee a realizzarli, nei capitoli VII e VIII della Carta.

**Per quanto concerne la forza armata, il Consiglio di Sicurezza gode di un vero e proprio monopolio**, se si considera che persino il “diritto naturale di autotutela” è sottoposto – tra l'altro – a un limite temporale rappresentato dall'intervento del Consiglio: la legittima difesa può infatti essere esercitata «fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e

la sicurezza internazionale». Nello specifico, il Consiglio di Sicurezza può adottare (art. 42) misure implicanti l'uso della forza attuate mediante forze aeree, navali o terrestri che consistano in dimostrazioni, blocchi o veri e propri interventi armati. Si tratta di azioni coercitive dirette contro uno stato o altri soggetti di diritto internazionale (ad esempio, un movimento insurrezionale).

**Il sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta è stato affiancato, nella prassi dell'Organizzazione, da altri strumenti** che sono nati e si sono adattati alle mutevoli esigenze legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In questa prospettiva, lo sviluppo delle operazioni di *peacekeeping* è certamente uno dei risultati più significativi dell'attività delle Nazioni Unite. Sono riconducibili al fenomeno indicato due categorie di operazioni: le **missioni di osservatori militari** e le **forze di *peacekeeping***.

## **1.2 Le missioni delle Nazioni Unite: azioni coercitive ex art. 42 della Carta di San Francisco**

Ai sensi dell'art. 42 della Carta Onu, il Consiglio di Sicurezza può disporre misure implicanti l'uso della forza armata allorché ritenga che le sanzioni indicate dall'art. 41 «siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate» per rispondere a una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione.

Il Consiglio di Sicurezza gode di ampia discrezionalità in materia, considerando che può decidere l'azione militare senza che essa sia stata concretamente preceduta dall'imposizione di misure *ex art.* 41 e ha a sua disposizione una considerevole varietà di misure militari da adottare.

Le misure *ex art.* 42 hanno natura chiaramente sanzionatoria (come peraltro quelle *ex art.* 41) e sono comunemente indicate come «azioni coercitive» per sottolineare la loro applicazione contro una parte del conflitto (stato o altro soggetto di diritto internazionale) e l'uso della forza armata che esse comportano. Si tratta, insomma, di misure militari di tipo tradizionale condotte in situazioni di conflitto e finalizzate a spingere l'entità contro cui sono dirette a conformarsi alle decisioni del Consiglio di Sicurezza.

La Carta prevedeva che tali azioni fossero intraprese dal Consiglio per mezzo di forze armate proprie, messe a disposizione dagli stati in seguito alla stipulazione di accordi speciali: l'intenzione era chiaramente quella di creare un sistema centralizzato di gestione della forza, riservando anche le decisioni operative al Consiglio di Sicurezza, coadiuvato da un Comitato di stato maggiore. Poiché tali accordi non sono mai stati conclusi, il Consiglio di Sicurezza ha proceduto ad autorizzare gli stati membri (singolarmente individuati o raccolti in coalizioni *ad hoc*) a usare la forza utilizzando una formula neutra, ovvero consentendo loro di **impiegare «tutti i mezzi necessari» per ripristinare la pace e la sicurezza internazionale**. Tale

prassi, sviluppatasi in occasione della crisi del Golfo, è andata consolidandosi e, successivamente, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato **l'uso della forza anche in situazioni di minaccia alla pace derivanti da conflitti interni**. In molti casi, azioni coercitive sono state autorizzate in situazioni in cui erano già presenti operazioni di *peacekeeping* che non erano riuscite a favorire una soluzione pacifica del conflitto. Talvolta (ad esempio, la missione Unosom - United Nations Operation in Somalia) il Consiglio di Sicurezza ha consentito alle stesse forze di *peacekeeping* di usare la forza o le ha coinvolte nella gestione dell'azione coercitiva da parte di stati autorizzati.

Al fine di applicare misure coercitive, il Consiglio di Sicurezza può utilizzare (art. 53 della Carta) accordi e organizzazioni regionali, le quali sono sottoposte alla sua direzione e non possono intraprendere azioni coercitive senza la sua autorizzazione.

La dottrina ha contribuito a chiarire che la distinzione tra “accordo” e “organizzazione” risiede nel maggior grado di istituzionalizzazione della prima categoria rispetto alla seconda e che la qualificazione di “regionale” ha un significato ampio, indicando non solo la prossimità geografica tra i membri dell'organizzazione o dell'accordo, ma anche – più in generale – una comunanza di interessi o affinità. Rientrano in tale definizione le alleanze militari difensive dirette a gestire la legittima difesa collettiva ai sensi dell'art. 51 (ad esempio, la Nato), sebbene sia discusso che tali strumenti possano svolgere azioni coercitive anche fuori dalla propria dimensione regionale, ovvero contro uno stato non membro.

È opinione diffusa, infine, che l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per azioni coercitive da parte di un'organizzazione o di un accordo regionale debba essere preventiva ed esplicita. Ciononostante, nella prassi si sono verificati casi in cui l'espressa autorizzazione del Consiglio è pervenuta in una fase successiva all'inizio dell'operazione, ma comunque in un momento in cui essa era ancora in corso (interventi dell'Economic Community Of West African States (Ecowas) in Liberia e Sierra Leone negli anni Novanta). Nessun dubbio circa la legittimità dell'azione è stato, però, sollevato in tali occasioni. Questione molto più dibattuta è la possibilità che l'auto-rizzazione possa intervenire dopo la conclusione dell'operazione: si è considerata quest'eventualità a proposito della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999) adottata a conclusione dell'intervento Nato in Kosovo; la maggior parte della dottrina sembra però escludere che tale Risoluzione intendesse formulare un'autorizzazione *a posteriori* (peraltro implicita) dell'intervento.

L'art. 54 della Carta, infine, dispone a carico degli organismi regionali l'obbligo di informare il Consiglio di Sicurezza in merito a qualsiasi attività da essi intrapresa in materia di mantenimento della pace.

### 1.3 Le operazioni di mantenimento della pace: missioni di osservatori militari, forze di *peacekeeping* e loro fondamento giuridico

Le operazioni di *peacekeeping*, ovvero di mantenimento della pace non erano previste dalla Carta delle Nazioni Unite, ma sono nate e si sono sviluppate nella prassi dell'Organizzazione.

**Le Nazioni Unite non hanno mai elaborato una definizione ufficiale per queste operazioni:** in particolare il Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace – istituito dall'Assemblea generale nel 1965 – non è mai andato oltre l'elaborazione di linee-guida generali per la creazione di tali operazioni, mentre il segretario generale non ne ha mai dato un concetto univoco, seppure in qualche occasione abbia compiuto importanti sforzi classificatori (significativi a questo riguardo, sono l'*Agenda for Peace* e il relativo Supplemento elaborati dal segretario generale Boutros Ghali negli anni Novanta).

È tuttavia possibile ricavare dalla prassi delle Nazioni Unite **gli elementi distintivi delle operazioni di *peacekeeping*:** si tratta di operazioni direttamente realizzate dall'Organizzazione con **l'impiego di personale militare** (talvolta affiancato da civili), **fornito dagli stati membri su base volontaria**, tramite accordi conclusi di volta in volta tra questi e l'Organizzazione, chiamata a svolgere il proprio ruolo garantendo imparzialità rispetto alle parti in conflitto. Tali contingenti militari sono **sotto il comando e il controllo delle Nazioni Unite**, nella persona del segretario generale e sono istituite dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea generale (come Unef - United Nations Emergency Force e Unsf – United Nations Security Force). Nell'ambito di tali operazioni è possibile individuare una differenza tra missioni di osservazione e forze di *peacekeeping*, sebbene in alcuni casi la distinzione in concreto non sia agevole.

**La prassi degli organi delle Nazioni Unite non fornisce alcuna indicazione sul fondamento giuridico delle operazioni di *peacekeeping*:** né il Consiglio di Sicurezza né l'Assemblea generale, nell'autorizzare lo stabilimento delle diverse operazioni, hanno mai precisato la base giuridica delle loro decisioni. La questione è stata solo incidentalmente trattata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo del 20 luglio 1962 in materia di «certe spese delle Nazioni Unite», senza tuttavia fornire un'indicazione generale.

La dottrina ha prospettato diverse soluzioni sul punto. Alcuni autori ritengono che la base giuridica per tali operazioni sia da ricercare nel capitolo VI della Carta e, in particolare, nell'art. 36 che autorizza il Consiglio di Sicurezza a raccomandare «procedimenti o metodi di sistemazione adeguati» in caso di controversie suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace e sicurezza internazionale o altra situazione analoga. Secondo altri, invece, le operazioni di mantenimento della pace sarebbero da collocare nel capitolo VII: alternativamente sono indicati come riferimento normativo: l'art. 39 (che autorizza il Consiglio di Sicurezza a intervenire

in presenza di una minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione), l'art. 40 (che prevede l'adozione di misure provvisorie), oppure l'art. 42 (che riguarda l'adozione di misure implicanti l'uso della forza).

Piuttosto diffusa, inoltre, è la teoria in base alla quale le operazioni di *peacekeeping* non troverebbero una base giuridica né nel capitolo VI, né nel capitolo VII, rappresentando un *tertium genus* tra attività meramente conciliative e azioni coercitive. In tale prospettiva si parla in dottrina di un fondamento giuridico basato su un capitolo VI e 1/2 della Carta.

Infine, facendo riferimento alla teoria dei poteri impliciti, taluni autori rinvergono il fondamento giuridico legittimo di qualunque operazione di mantenimento della pace nel fine generale perseguito dall'Organizzazione come indicato nel Preambolo, nonché nell'art. 1 della Carta.

**Le operazioni di *peacekeeping* possono anche essere istituite da accordi o organizzazioni regionali:** si ritiene in tal caso che, fintanto che esse si limitino a svolgere funzioni non coercitive, non sia necessaria l'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza (fermo restando, però, l'obbligo di informazione ai sensi dell'art. 54). L'autorizzazione sarebbe però indispensabile allorché l'evolversi della situazione sul terreno richiedesse una modifica del mandato originario e l'attribuzione di poteri coercitivi alla missione.

### ***1.3.1 Le missioni di osservatori militari***

Le missioni di osservatori militari prevedono l'impiego di **personale militare disarmato, che si limita a osservare e fare rapporto rispetto a una determinata situazione**, e che quindi ha il divieto assoluto di usare la forza.

Inizialmente, a partire dal secondo dopoguerra, le Nazioni Unite hanno proceduto a istituire gruppi di osservatori militari tra le parti di conflitti internazionali: i compiti di tali missioni riguardavano la verifica della cessazione delle ostilità, il ritiro delle forze armate, nonché il controllo dei confini. Appartengono a tale categoria missioni quali l'Untso (United Nations Truce Supervision Organizations), l'Unmogip (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan), l'Unipom (United Nations India-Pakistan Observation Mission), l'Unimog (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group), l'Unikom (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission).

Per quanto riguarda le missioni di osservatori militari nel contesto di un conflitto interno, invece, il fine tradizionale di controllare i confini ed eventuali attività di assistenza militare dall'esterno, è stato gradualmente completato da attività quali l'osservazione dei processi elettorali, la verifica del rispetto dei diritti umani o, più in generale, il sostegno alle parti nell'attuazione del processo di pace. Tra le missioni di osservatori militari in conflitti interni si segnalano l'Unogil (United Nations Observation Group in Lebanon), l'Unyom (United Nations Yemen Observation

Mission), l'Ungomap (United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan), l'Onusal (United Nations Observer Mission in El Salvador).

### ***1.3.2 Le forze di peacekeeping***

A differenza delle missioni di osservatori militari, le forze di *peacekeeping* (od operazioni di *peacekeeping* in senso stretto) prevedono **l'impiego di contingenti militari armati**, seppur in maniera leggera, che svolgono un'ampia gamma di funzioni.

Contrariamente alle misure adottate ai sensi dell'art. 42 della Carta delle Nazioni Unite, tali operazioni non hanno natura coercitiva, non essendo dirette contro uno stato (o altro soggetto di diritto internazionale) e mirando a preservare la situazione nella speranza che questo renda più facile la soluzione pacifica del conflitto. Esse, dunque, possono **realizzarsi solo con il consenso dello stato all'interno del quale devono operare** (o, meglio, secondo alcuni, con il consenso di tutte le parti principali del conflitto). Inoltre, è riconosciuto al personale militare il **diritto di usare la forza solo per legittima difesa**: vale a dire per rispondere ad attacchi diretti contro la propria persona (o contro soggetti sotto la sua protezione) o per reagire ad azioni volte, attraverso l'uso della forza, a impedire lo svolgimento del mandato. L'uso della forza, in sostanza, deve avere carattere difensivo (alle forze di *peacekeeping* non è consentito prendere l'iniziativa di ricorrere alle armi) e, in ogni caso, **solo a fini di polizia interna**.

Nonostante l'assenza di specifiche previsioni nella Carta, le operazioni di *peacekeeping* rappresentano ormai un elemento costante dell'attività dell'Organizzazione. Nel corso degli anni tale attività è stata sottoposta ad alcune **significative trasformazioni in risposta alle evoluzioni intercorse sullo scenario internazionale** e, in particolare, al cambiamento della natura dei conflitti: a partire dalla fine della guerra fredda, infatti, si è verificata una significativa riduzione dei conflitti tra stati, cui ha fatto da contraltare l'aumento esponenziale dei conflitti interni, determinati e caratterizzati da forti contrapposizioni nazionalistiche, etniche e religiose.

Le modifiche intercorse riguardano sia il piano strutturale sia quello funzionale.

Dal punto di vista della struttura, **alla tradizionale componente militare si è gradualmente aggiunto personale civile e di polizia**. Tali modifiche sono state a loro volta necessarie per far fronte a modifiche funzionali delle missioni di *peacekeeping*. Con sempre maggior frequenza, infatti, alle tradizionali incombenze di separazione e interposizione tra le parti e di osservazione del rispetto dei termini del cessate il fuoco, **si sono aggiunte funzioni quali la smobilitazione dei combattenti e il loro reinserimento nella vita civile; la verifica dello stoccaggio e della distruzione di armi ed equipaggiamenti militari; l'assistenza nei processi elettorali** (consulenza tecnica, organizzazione e controllo delle diverse fasi);

la verifica del rispetto dei diritti umani; il controllo dell'azione della polizia locale e l'avvio di veri e propri processi di ricostruzione istituzionale; l'assistenza umanitaria (protezione della distribuzione degli aiuti, protezione delle aree protette o zone di sicurezza) e, più in generale, il compito di indurre le parti del conflitto alla pacificazione e alla riconciliazione nazionale.

#### **1.4 Le missioni dell'Unione Europea**

Nel corso degli ultimi anni l'Unione Europea ha assunto un ruolo sempre più attivo nel quadro del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, attraverso la predisposizione di **un numero crescente di missioni nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune**.

Le loro origini risalgono alla seconda metà degli anni Novanta, quando, dopo l'esperienza del conflitto della ex Jugoslavia, l'Ue si convinse dell'urgenza di sviluppare le capacità – politiche, finanziarie e, soprattutto, militari – necessarie per far fronte a situazioni di crisi sempre più frequenti e “vicine”. In realtà, il primo passo verso la creazione di tali missioni avvenne al di fuori dell'ordinamento dell'Ue, con l'elaborazione nel 1992 dei **“compiti di Petersberg”** da parte dell'allora Unione dell'Europa occidentale (Ueo) – organizzazione istituita nel 1948 con il Trattato di Bruxelles. L'obiettivo era assicurare un intervento coordinato da parte degli stati membri nell'eventualità di una crisi nei paesi ex-socialisti dell'Europa orientale. Tali compiti prevedevano: missioni umanitarie e di soccorso, missioni di mantenimento della pace, missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 (articolo 17(2) TUE) i “compiti di Petersberg” vennero incorporati nell'ordinamento dell'Ue.

Il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 propose di avviare una Politica europea di sicurezza e di difesa, da considerarsi parte integrante, anche se distinta, della Politica estera e di sicurezza comune. In questo contesto, l'obiettivo primario era quello di rafforzare le capacità di intervento dell'Unione Europea in contesti di crisi internazionali, superando in modo definitivo l'esperienza dell'Ueo. Nel Consiglio di Helsinki del dicembre 1999, inoltre, venne fissato il cosiddetto Helsinki Headline Goal, ai sensi del quale l'Unione Europea doveva essere dotata dei mezzi necessari per poter schierare, entro 60 giorni, un contingente d'intervento (fino a 60.000 uomini) in grado di svolgere una missione rientrante nei “compiti di Petersberg” per un periodo di almeno un anno. L'obiettivo è stato raggiunto nel 2004, con un anno di ritardo rispetto al programma.

A dicembre 2003 venne approvata la **“Strategia di sicurezza europea”**, nella quale, su iniziativa dell'allora alto rappresentante per la Politica estera Javier Solana, furono individuate le principali minacce per la sicurezza dell'Unione. Il documento ha ampliato sensibilmente l'ambito d'intervento dell'Unione Europea in situazioni di

crisi internazionale. Accanto ai “compiti di Petersberg”, è stata, infatti, introdotta la possibilità per l’Ue di impegnarsi in missioni riguardanti la lotta contro il terrorismo, il disarmo o l’assistenza tecnica e il *capacity-building*. Nel 2004 il Consiglio europeo ha quindi elaborato l’“Helsinki Headline Goal 2010”, il quale – tra l’altro – prevede la creazione di *Battle Groups*, vale a dire unità mobili composte da almeno 1.500 uomini, in grado di essere schierati in 10 giorni, con l’obiettivo di servire da *entry force* in attesa di operazioni più ampie.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, riconosce (art. 42(1) TUE) come l’Unione possa utilizzare i mezzi – sia militari sia civili – messi a sua disposizione dagli stati (art. 42(3) TUE) per l’espletamento di missioni all’esterno, al fine di garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale. Merita di essere sottolineato come ciò debba avvenire «conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite»: nel caso in cui l’operazione richieda l’uso della forza armata, dunque, sarà necessaria la preventiva autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, almeno a livello teorico, non pare potersi escludere che, nel caso in cui la situazione lo richieda, possa essere deciso lo stanziamento di una forza di reazione rapida anche in assenza di tale autorizzazione.

**L’art. 43(1) TUE prevede che l’Unione possa intraprendere missioni aventi carattere sia civile che militare** – nella realtà i due aspetti sono spesso complementari – e che riguardino i seguenti ambiti:

- ✓ il disarmo;
- ✓ interventi umanitari e di soccorso;
- ✓ consulenza e assistenza in materia militare;
- ✓ prevenzione dei conflitti;
- ✓ mantenimento della pace;
- ✓ gestione delle crisi o ristabilimento della pace attraverso lo stanziamento di unità di combattimento;
- ✓ stabilizzazione *post-conflict*.

Per quanto riguarda più nello specifico le missioni aventi carattere militare, si deve segnalare come queste possano essere attuate anche con forze e capacità della Nato, secondo quanto previsto, nell’ambito del partenariato strategico tra le due organizzazioni, dalle “Disposizioni Berlino plus”. In questo contesto, è previsto che l’Unione possa avvalersi delle risorse della Nato per quanto riguarda sia la pianificazione sia l’attuazione dell’operazione. La Missione Eufor (European Union Force) Althea in Bosnia Herzegovina si inserisce nell’ambito del partenariato, facendo seguito alla decisione della Nato di porre fine alle operazioni della Sfor (Stabilization Force). La missione Althea, cominciata il 2 dicembre 2004, ha visto

inizialmente la partecipazione di 7.000 soldati (l'Italia, insieme alla Spagna, è stato il paese che ha contribuito di più in termini numerici con l'invio iniziale di 900 uomini) e ha quale obiettivo quello di assicurare l'attuazione degli Accordi di Dayton. Attualmente il contingente della missione Althea ammonta complessivamente a circa 2.000 soldati (gli italiani sono circa 230).

A partire dal 2003 l'Ue ha intrapreso 25 missioni, di cui 10 già concluse, di diverso tipo e portata. I principali ambiti geografici d'intervento sono stati i Balcani (5 missioni) e l'Africa (10 missioni, tra le quali si segnala la Missione Atalanta, che ha come obiettivo quello di proteggere le navi dagli attacchi dei pirati al largo delle coste somale). Altre operazioni sono state condotte nel Caucaso, in Medio Oriente e in Asia.

### 1.5 Le missioni Nato

L'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (Nato) – alleanza con fini di difesa collettiva – è stata istituita nel 1949 con la primaria intenzione di creare un meccanismo di assistenza reciproca per fronteggiare le ambizioni espansionistiche dell'Unione Sovietica.

Ai sensi dell'art. 5 del Patto Atlantico: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti e di conseguenza convengono che, se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure verranno sospese allorché il Consiglio di Sicurezza avrà adottato le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali».

**I grandi cambiamenti intervenuti in Europa dopo la fine della guerra fredda hanno determinato la necessità per gli stati membri di rivedere e ampliare gli obiettivi e il ruolo della Nato.** Pur mantenendo le proprie prerogative nel campo della difesa collettiva, l'Organizzazione ha cominciato pertanto a svolgere attività volte a promuovere la cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale anche in ambito militare e a ricoprire, più in generale, **nuovi compiti in materia di gestione delle crisi e di mantenimento della pace** (in questo contesto si colloca il Partenariato per la Pace, programma volto a pianificare comuni attività di addestramento e a facilitare la trasparenza dei processi di pianificazione e bilancio in materia di difesa).

Negli anni Novanta la Nato è intervenuta militarmente nei Balcani: in Bosnia Herzegovina nel 1995, in Kosovo nel 1999 e nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia nel 2001. Particolarmente discussa è stata la campagna aerea condotta in Serbia nel 1999, intrapresa in assenza di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Al termine dell'operazione, l'Alleanza Atlantica ha stabilito in Kosovo la Kfor (Kosovo Force), con il compito principale di impedire il rinnovarsi delle ostilità e stabilire un contesto sicuro. In seguito alla dichiarazione d'indipendenza del 17 febbraio 2008, la Nato ha riaffermato che la Kfor rimarrà in Kosovo sulla base alla Risoluzione 1244 dell'Onu, salvo che il Consiglio di Sicurezza non decida altrimenti.

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre, il Consiglio del Nord Atlantico (composto dai rappresentanti permanenti dei paesi membri) ha ritenuto applicabile l'art. 5 del Patto e, su richiesta degli Stati Uniti, i paesi membri della Nato hanno deciso l'adozione di misure individuali e collettive, anche di carattere militare, volte a sostenere la lotta al terrorismo. In particolare, sono state dispiegate navi militari nel Mediterraneo per individuare e controllare navi sospettate di attività terroristiche (tale operazione, Active Endeavour, è tuttora in corso). Singoli alleati hanno poi schierato le proprie forze in Afghanistan a sostegno dell'operazione guidata dagli Stati Uniti. Dall'agosto 2003, infine, l'Alleanza ha assunto la guida dell'Isaf (International Security Assistance Force), la missione di mantenimento della pace che ha fatto seguito all'intervento americano, in precedenza gestita da una coalizione volontaria dispiegata sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza.

Oltre alle missioni citate, la Nato è impegnata nel golfo di Aden in azioni anti-pirateria quali l'Operation Allied Provider (2008) e l'Operation Allied Protector (2009); ai sensi della Risoluzione 1546 (2004) essa fornisce sostegno alla riforma della difesa in Iraq, attraverso l'addestramento del personale iracheno, il coordinamento della fornitura di equipaggiamenti offerti da singoli paesi membri e il sostegno allo sviluppo delle istituzioni di sicurezza del paese. Sul continente africano, la Nato ha fornito assistenza alla missione dell'Unione Africana in Sudan (Amis) dal luglio 2005 fino al suo completamento nel 2007 e, su richiesta di tale organizzazione regionale, ha fornito trasporti aerei strategici a sostegno della missione Amisom in Somalia.

## **1.6 Le missioni dell'Osce**

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione (Osce) in Europa rappresenta un esempio di cooperazione internazionale evolutasi nel tempo da conferenza (mero foro di concertazione tra stati europei e alcuni paesi del Nord Atlantico) a vera e propria organizzazione, attraverso un processo di istituzionalizzazione. Tale processo, iniziato formalmente con i negoziati di Helsinki nel 1973, ha vissuto un suo fondamentale passaggio con la firma nel 1975 dell'Atto finale, che dava vita alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce). La Conferenza intendeva costituire uno strumento per rafforzare la consultazione multilaterale tra gli stati partecipanti su tre temi:

gli aspetti politico-militari della sicurezza; **la materia economica, scientifica, tecnologica e ambientale e i diritti dell'uomo**. La Csce ha funzionato per circa un ventennio come foro d'incontro e di dibattito politico; in seguito, la cooperazione tra gli stati partecipanti è divenuta gradualmente più stretta sino alla trasformazione della Conferenza in Organizzazione nel 1994-95.

Tra le finalità specifiche dell'Organizzazione vi è anche il rafforzamento di pace e stabilità. L'attività dell'Osce in materia è volta a fronteggiare le situazioni di crisi anche solo potenziale in **tre diverse fasi: dalla prevenzione, alla gestione dei conflitti e del post-conflitto**. L'Organizzazione dispone a tal fine di diversi strumenti: molto frequenti sono le visite di esperti chiamati ad accertare i fatti e a indirizzare raccomandazioni agli organi dell'Osce (*fact-finding and rapporteur missions*) e, in generale, altre missioni di carattere civile inviate in zone a rischio per prevenire il sorgere di conflitti, per risolvere i conflitti in corso o per ristabilire la pace nella regione. Con la Dichiarazione del Vertice di Helsinki del 1992, inoltre, l'Osce si è autodefinita «accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite» e ha ribadito la possibilità d'intraprendere **attività di mantenimento della pace** (*peacekeeping activities*) – fino a ora mai attuate – destinate a mantenere la pace nel caso di conflitto insorto all'interno di uno stato membro o fra stati membri. Tali operazioni – caratterizzate da imparzialità e accompagnate dal consenso delle parti – dovrebbero coinvolgere personale civile e/o militare e potrebbero assumere forme molteplici (da missioni di osservazione e controllo a più ampi dispiegamenti di forze), nonché perseguire diversi fini (sovrintendere e contribuire a mantenere il cessate il fuoco, controllare il ritiro delle truppe, sostenere il mantenimento dell'ordine pubblico, fornire aiuti umanitari e sanitari e assistere i rifugiati). Esse dovrebbero essere intraprese in accordo ai principi della Carta delle Nazioni Unite e nell'ambito delle disposizioni previste dal capitolo VIII.

## 2. LA COSTITUZIONE DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

### 2.1 La dimensione internazionale del processo decisionale per l'instaurazione di missioni delle Nazioni Unite: azioni coercitive e missioni di *peacekeeping*

Per quanto attiene all'instaurazione di una missione delle Nazioni Unite occorre, innanzitutto, **distinguere tra azioni coercitive ex art. 42 e missioni di *peacekeeping***.

La prima tipologia di interventi può essere disposta esclusivamente dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del capitolo VII.

In particolare, dopo aver accertato che una determinata situazione rappresenta una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione ai sensi

dell'art. 39 e aver stabilito che le sanzioni di cui all'art. 41 sono o sarebbero inadeguate al ripristino della sicurezza, il Consiglio di Sicurezza rimuove temporaneamente il divieto dell'uso della forza e autorizza gli stati a ricorrere "a tutti i mezzi necessari". La prassi dell'autorizzazione – che, come si è detto, ha colmato la lacuna determinata dalla mancata conclusione degli accordi *ex art. 43* – ha consegnato il controllo delle operazioni militari interamente agli stati, i quali si limitano a tenere informato il Consiglio di Sicurezza.

**Le missioni di osservatori militari e le forze di *peacekeeping* possono essere create non solo dal Consiglio di Sicurezza, ma anche dall'Assemblea generale.**

Di regola il Consiglio adotta una risoluzione sulla base un Rapporto del segretario generale che suggerisce il tipo di missione, il mandato, le forze necessarie all'assolvimento del compito e gli obiettivi da conseguire. Per quanto riguarda invece il consenso degli enti di governo allo spiegamento della forza, elemento imprescindibile delle missioni di *peacekeeping*, esso può essere espresso in seguito a un'esplicita richiesta delle Nazioni Unite, oppure contenuto in una comunicazione al segretario generale in cui le parti si dichiarano disposte ad accogliere una missione sul territorio controllato o addirittura ne sollecitano l'invio. Talvolta la disponibilità ad accettare una missione di *peacekeeping* è espressa in un più ampio accordo di pace stipulato dalle parti in conflitto.

Con la risoluzione con cui si autorizza lo svolgimento della missione e se ne definisce il mandato, viene anche delegata al segretario generale la direzione strategica dell'operazione. Tale direzione strategica e la gestione degli aspetti logistici sono in concreto gestite dal Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace (Dpko), guidato da un funzionario con il grado di *Under-Secretary General*. Una volta individuati i paesi membri disponibili a fornire personale (militare e civile) con relativo equipaggiamento, viene definita la composizione della forza e nominato il comandante.

Stabilita l'operazione di mantenimento della pace, il Consiglio di Sicurezza continua a esercitare un ruolo di direzione e controllo politico e può decidere di prorogare o modificare il mandato delle forze, con il consenso delle autorità territoriali. In alcune situazioni, il Consiglio di Sicurezza ha disposto l'autorizzazione all'uso della forza prescindendo dal consenso dello stato ospite: in questi casi le originarie operazioni di *peacekeeping* si sono tramutate in operazioni di *peace-enforcement*, aventi chiara natura coercitiva.

## 2.2 Il processo decisionale per l'instaurazione di missioni dell'Unione Europea

La decisione di intraprendere una missione di cui all'art. 43 TUE è assunta all'unanimità dal **Consiglio affari generali** – composto dai ministri degli Esteri degli stati membri e con la partecipazione dei ministri della Difesa – su proposta dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno stato membro. Il Consiglio può, sempre all'unanimità, decidere di affidare la gestione della missione a un gruppo di stati membri.

La gestione operativa è affidata all'alto rappresentante, il quale opera sotto l'autorità del Consiglio e in stretto contatto con il Comitato politico e di sicurezza, un organismo permanente composto da alti funzionari o ambasciatori degli stati membri e da un rappresentante della Commissione europea. Il suo compito è sostanzialmente triplice: seguire l'evoluzione della situazione internazionale, contribuire alla definizione delle politiche e controllare l'attuazione delle decisioni del Consiglio. In alcuni casi può essergli attribuito il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi (in quest'ultimo ambito può avvalersi del supporto di alcune strutture permanenti, quali il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi o, per le questioni militari, il Comitato militare, composto dai capi di stato maggiore della Difesa di ciascuno stato membro, e lo stato maggiore dell'Unione Europea, formato da personale distaccato dagli stati membri con a capo un Direttore generale).

## 2.3 Il processo decisionale in seno alla Nato

La continua consultazione tra i paesi membri della Nato in contesti istituzionali quali il Consiglio del Nord Atlantico e il Comitato di pianificazione della difesa è determinante nella gestione delle crisi, ove sia necessario adottare rapidamente delle decisioni. Il Consiglio e il Comitato di pianificazione della Difesa sono coadiuvati da altri organi, quali il Comitato politico ed il Comitato militare.

È comunque il **Consiglio del Nord Atlantico** (in cui tutti i membri Nato sono rappresentati) ad adottare le decisioni relative allo spiegamento di forze ai sensi dell'art. V o per altre operazioni militari (oltre alle decisioni relative all'approvazione del *NATO's Strategic Concept* – l'orientamento strategico del Patto – e del bilancio). Il Consiglio del Nord Atlantico adotta i provvedimenti relative a tali materie attraverso la pratica del *consensus*: le decisioni vengono assunte in assenza di obiezioni formulate espressamente e, quindi, senza ricorrere a una votazione formale.

## 2.4 Il finanziamento delle missioni

Nel caso di missioni istituite in seno alle **Nazioni Unite**, occorrerà preliminarmente chiarire come avviene la ripartizione dell'onere finanziario tra l'organizzazione stessa e lo stato fornitore dei contingenti. Sul punto, non vi sono modelli formali di accordo che servano da riferimento, anche se è prassi consolidata che le truppe messe a disposizione dagli stati vengano da questi ultimi pagate insieme agli equipaggiamenti di cui sono dotate. A carico dell'Onu rimarrebbero invece le altre spese, tra cui anche un rimborso per i trasporti. Su quest'ultimo punto, in realtà, la prassi non è univoca in quanto vi sono stati casi in cui a farsi carico del rimborso delle spese di trasporto è stato lo stato sul cui territorio la missione è dispiegata. Invero, in occasione della prima missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, Unef I (United Nations Emergency Force) nel 1956, non vi fu alcun rimborso per gli stati fornitori. La prassi tuttavia è stata cambiata nel corso degli anni e con l'aumentare del numero delle missioni: da un iniziale rimborso *ad hoc* diversificato per ogni singolo stato, è stata poi avallata una quota forfettaria di rimborso, comprensiva anche dell'usura dell'equipaggiamento fornito e soggetta nel corso degli anni a numerose variazioni.

Resta poi da chiarire in che modo le Nazioni Unite finanzino la parte loro spettante e rimborsino quanto speso dagli stati. Già dalle prime missioni sotto l'egida Onu (Canale di Suez e Congo) era emerso chiaramente il principio in forza del quale i costi delle operazioni di *peacekeeping* dovessero essere considerate spese da inserire nel bilancio dell'Organizzazione, la cui approvazione è competenza dell'Assemblea generale *ex art.* 17 della Carta Onu. L'Assemblea generale in realtà creò un apposito bilancio per le due missioni, facendo sì che il finanziamento derivasse indirettamente dai contributi obbligatori degli stati membri. Tale soluzione fu causa di forti proteste da parte degli stati che erano contrari alle missioni Unef I e Onuc (Operation des Nations Unies au Congo) e che loro malgrado si trovarono a doverle finanziare. Sul punto si pronunciò anche la Corte Internazionale di Giustizia in un parere del 1962, con il quale dichiarò comunque legittima la procedura adottata dall'Assemblea generale. Le proteste degli stati portarono, in occasione della missione a Cipro, a un finanziamento basato solo su contributi volontari degli stati membri. La prassi dell'incorporazione dei costi delle missioni nel bilancio dell'Onu fu poi ripresa in occasione di successive missioni alle quali vennero dedicate specifiche voci di bilancio. Una simile situazione di incertezza fu poi risolta nel 1993, quando con la risoluzione dell'Assemblea generale n. 47/217 del 23 dicembre venne istituito un fondo di riserva per le missioni di *peacekeeping*, che costituisce tuttora un bacino da cui l'Organizzazione può attingere per finanziare *ex ante* le missioni istituite dal Consiglio di Sicurezza. Da tale fondo le Nazioni Unite possono prelevare fino a 50 milioni di dollari americani per missione, ma, con il rapporto *Brahimi* del 2000, è stata data la possibilità all'Assemblea generale di autorizzare il segretario generale a prelevare somme più ingenti in caso di missioni più onerose.

Nell'ambito **Nato** vige il principio del *costs lie where they fall*, in virtù del quale i costi legati ai contingenti sono a carico degli stati di invio (così è, ad esempio, per la missione in Afghanistan). Vi è tuttavia un dibattito, ancora in corso, sulla possibilità di istituire un fondo comune per le missioni internazionali, chiedendo agli stati un contributo annuale determinato in base al loro Pil.

In ambito **Unione Europea**, occorre distinguere tra missioni a componente interamente civile, le quali ricadono per intero sul bilancio dell'Unione e missioni a composizione anche militare, per i quali vige il medesimo principio Nato, con i costi a carico degli stati. Viene fatta salva la possibilità per il Consiglio *ex art.* 41(2) TUE deliberando all'unanimità, di decidere altrimenti. L'art. 41(3) TUE, così come modificato dal Trattato di Lisbona, prevede la creazione di un fondo *ad hoc* per finanziare le spese necessarie ai preparativi delle missioni di cui all'art. 43 TUE.

## 2.5 Il rapporto tra componente civile e militare

Negli ultimi anni l'evoluzione delle missioni internazionali – e soprattutto delle missioni di *peacekeeping* – ha visto un aumento delle cosiddette operazioni multifunzionali, nelle quali la componente civile, accanto a quella militare, ha assunto un ruolo sempre più importante. L'incremento nel numero dei civili impegnati in operazioni militari ha portato la dottrina e le stesse istituzioni internazionali a ritenere che fosse necessario parlare di una “nuova generazione” di missioni, maggiormente votate alla cura di aspetti non strettamente militari e focalizzate non solo sull'immediato mantenimento della pace, ma sulla ricostruzione post conflittuale. In tale rinnovato contesto, l'impiego di personale civile aiuta a diversificare le competenze all'interno di una missione e a ricoprire più settori di intervento.

La varietà di missioni internazionali a cui partecipa l'Italia comprende anche situazioni in cui vi è solo personale civile dispiegato: si pensi alle missioni di monitoraggio elettorale organizzate dall'Osce, e a tutte quelle missioni cosiddette di *capacity building*, con lo scopo di assistere le istituzioni locali nella ricostruzione. In ambito Nazioni Unite, le recenti linee guida pubblicate dal Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace contengono precisi riferimenti alle cosiddette operazioni multifunzionali, i cui mandati delle quali comprendono attività quali: la ricostruzione delle istituzioni, la riforma degli apparati giurisdizionali, il monitoraggio del rispetto dei diritti umani e il reintegro nella società di ex combattenti grazie ai programmi Ddr (Disarmament, demobilization and reintegration).

### 3. IL DIRITTO APPLICABILE

#### 3.1 Gli accordi sullo status delle missioni (Sofa) e le regole d'ingaggio

Gli accordi sullo status dei componenti delle missioni internazionali (Status of Forces Agreements - Sofa) e le regole d'ingaggio sono strumenti normativi applicabili nel contesto delle missioni internazionali che disciplinano aspetti diversi della condotta dei militari impiegati sul campo.

I **Sofa** stabiliscono il regime giuridico applicabile ai soldati impiegati in missioni in uno stato estero e la giurisdizione alla quale devono essere sottoposti nel caso in cui commettano illeciti.

La necessità di stipulare tali accordi sta nell'esigenza di offrire un quadro giuridico ai militari impegnati all'estero e quindi astrattamente sottratti alla giurisdizione del paese d'invio. Sul punto, è stata a lungo discussa l'esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario che regolasse la complessa materia.

La recente sentenza nel caso *Lozano*, il soldato americano protagonista della sparatoria che causò la morte dell'agente italiano Nicola Calipari in Iraq, ha dimostrato come sia difficile individuare precisamente i riparti di giurisdizione nell'ambito di una missione internazionale. Le sentenze della Corte d'Assise di Roma e della Corte di Cassazione, emesse tra il 2007 e il 2008, hanno dichiarato il difetto di giurisdizione delle corti italiane nei confronti del militare statunitense. Nel dettaglio, la Corte d'Assise fondava la sua decisione sull'asserita esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario sulla giurisdizione esclusiva dello stato d'invio sui propri militari impiegati in missioni all'estero.

Secondo parte della dottrina, tale impostazione sarebbe errata, proprio riguardo al punto dell'esistenza di una norma consuetudinaria che attribuisca giurisdizione sui militari all'estero a uno stato in particolare, visto che tale attribuzione è regolata dai Sofa, anche se la loro introduzione è relativamente recente. Prima della seconda guerra mondiale, infatti, vigeva il principio in forza del quale le truppe all'estero dovevano ritenersi sottoposti alla giurisdizione esclusiva dello stato della bandiera, cioè dello stato d'invio, come peraltro sostenuto dalla Corte d'Assise di Roma nel caso *Lozano*. Dopo il 1945, la prassi dei Sofa sostituì la precedente. Parte della dottrina sarebbe orientata a ritenere che la conclusione di simili accordi assolve proprio alla funzione di evitare che venga ritenuta sussistente la giurisdizione dello stato sul cui territorio la missione è dispiegata.

Il modello di Sofa più completo è quello concluso in seno alla **Nato** nel 1951, essendo questo l'unico accordo parte integrante di un trattato internazionale. I paesi che aderiscono alla Nato, oltre ad accettare e firmare il trattato istitutivo dell'organizzazione, accettano anche il Sofa.

L'art. VII di tale Sofa regola il riparto di giurisdizione tra stato d'invio e ricevente in funzione del tipo di reato commesso, ispirandosi al principio della giurisdizione concorrente. Tendenzialmente, i reati commessi in violazione di norme dello stato sul cui territorio la missione è dislocata saranno soggetti alla giurisdizione di quello stato; al contrario, le violazioni di norme dello stato d'invio saranno assoggettabili alla giurisdizione di quest'ultimo. Per quel che concerne la maggior parte dei reati commessi, tuttavia, vi è giurisdizione concorrente dello stato d'invio e di quello ricevente. L'art. VII comma 3 lettera a) del Sofa risolve la giurisdizione concorrente a favore dello stato d'invio quando il reato è commesso contro la sicurezza di quello stato o contro un altro membro delle forze armate sempre dello stesso stato. Inoltre, la giurisdizione è dello stato d'invio quando il reato è la conseguenza di un atto (od omissione) compiuto nell'esercizio di funzioni ufficiali. Tutti gli altri reati di giurisdizione concorrente che non ricadono nelle due categorie appena citate rientrano nella giurisdizione dello stato ricevente. La giurisdizione esclusiva di quest'ultimo sussiste anche nei casi di giurisdizione concorrente nei quali lo stato d'invio decide di non esercitare alcuna azione. È opinione diffusa che il Sofa della Nato sia ormai parte del diritto consuetudinario, e che sia la base per la maggior parte dei Sofa bilaterali conclusi dagli stati al di fuori del contesto istituzionale di un'organizzazione internazionale.

Per quel che riguarda le missioni internazionali organizzate nell'ambito delle **Nazioni Unite**, è opportuno richiamarsi al *Model Sofa* (UN doc. A/45/594) approntato nel 1990 dal segretario generale su richiesta dell'Assemblea generale. L'art. 47 del *Model Sofa* attribuisce giurisdizione esclusiva sui militari impiegati in missioni internazionali sotto l'egida Onu allo stato d'invio. Per quanto la Corte d'Assise di Roma nel caso *Lozano* abbia in parte fondato la sua decisione sulla norma appena citata, è da ritenersi che essa non sia ricognitiva di una norma consuetudinaria e che, comunque, il *Model Sofa* delle Nazioni Unite sia solo un modello al quale gli stati possono conformarsi, potendo però sempre negoziare Sofa diversi da missione a missione.

Nel 2003 è stato concluso in seno all'**Unione Europea** un Sofa per regolare lo *status* dei componenti delle missioni internazionali dell'Ue, che abbiamo visto essere in costante crescita come numero. Il Sofa Ue è contenuto in un accordo firmato dai rappresentanti degli allora 15 stati membri il 17 novembre 2003. Allo stato attuale, l'accordo non è ancora entrato in vigore in quanto non tutti gli stati membri hanno espletato le procedure costituzionali necessarie per il suo adattamento negli ordinamenti interni. L'art. 19 comma 3 del Sofa Ue, infatti, prevede che l'entrata in vigore dell'accordo sia subordinata all'espletamento di tali procedure da parte di tutti gli stati membri dell'Unione.

Le **regole d'ingaggio** sono disposizioni che promanano dalle competenti autorità militari e che delineano le circostanze e i limiti entro i quali le forze impiegate in missioni all'estero possono utilizzare la forza armata.

Le regole d'ingaggio sono quindi direttive governative sull'impiego della violenza bellica. Esse variano necessariamente a seconda del contesto, ma devono rimanere ancorate ai principi e alle norme di diritto internazionale umanitario. Nell'ambito delle missioni di pace all'estero, laddove l'uso della forza sia consentito solo per legittima difesa, il contenuto delle predette direttive è limitato a regolare tale uso della forza sia per quel che concerne i metodi, sia per quel che concerne i mezzi. Inoltre, vi sono spesso indicazioni su quali obiettivi possano essere colpiti durante un'azione di risposta a un attacco armato.

Lo *status* giuridico delle regole d'ingaggio nell'ordinamento italiano è quello di norme regolamentari che promanano direttamente dal livello politico-militare. Tali norme devono quindi essere compatibili con atti di legge o aventi forza di legge, e di conseguenza, come è ovvio, con la Costituzione e inoltre con le norme di diritto internazionale umanitario.

**Le regole d'ingaggio possono applicarsi sia in tempo di pace che in tempo di guerra, ma vi è anche un *tertium genus*** rappresentato da quelle situazioni che con un termine tecnico vengono definite ***Military Operations other than War (Mootw)***. L'appena menzionata tipologia di missioni copre una vasta modalità di interventi che vanno dal *peacekeeping* classico alle missioni di supporto alla pace, passando per le missioni umanitarie in senso stretto per citare gli esempi più comuni e, allo stato attuale, più diffusi.

Nel corso di operazioni di guerra, le regole d'ingaggio sono necessariamente più ampie e tendenzialmente vengono ricondotte nell'alveo del diritto internazionale umanitario, del quale sono espressione necessaria.

In tempo di pace, le regole d'ingaggio fanno da riferimento per l'unica possibilità che l'esercito ha di ricorrere alla forza armata, anche se solamente per scopi di legittima difesa personale.

Gli argomenti più interessanti, tuttavia, riguardano l'applicabilità delle regole d'ingaggio nelle operazioni di terzo genere (Mootw), che sono ora le più diffuse, comprendendo anche le missioni di pace all'estero. Le operazioni di questo tipo non vengono mai definite "di guerra" dagli stati coinvolti e sono caratterizzate da una certa flessibilità, in quanto non sempre le minacce comprendono attacchi armati in forma tradizionale e le risposte devono potersi adattare.

Le Mootw possono essere qualificate come operazioni di guerra a bassa intensità, che non includono combattimenti su larga scala; le regole d'ingaggio sono concepite in maniera più restrittiva rispetto alle situazioni di guerra e seguono due concetti base: autodifesa e limitazioni.

Il concetto di autodifesa è mutuabile dagli ordinamenti di ogni stato e non necessita di ulteriori sviluppi, se non un breve cenno a quella parte della dottrina che, riferendosi alle operazioni di pace delle Nazioni Unite, sostiene un'interpretazione estensiva del concetto di autodifesa tale da ricomprendere la difesa del mandato della

missione. Quest'ultimo punto è a fondamento del discorso sulle limitazioni che in genere vengono adottate sulla base del mandato e delle condizioni di sicurezza in cui va a operare la missione. Le limitazioni contenute nelle regole d'ingaggio, quindi, mal si prestano a essere ricondotte sotto un unico paradigma, essendo più utile citare alcuni esempi pratici.

Il classico esempio di regole d'ingaggio studiate per l'autodifesa personale è rinvenibile nella prima missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, Unef, schierata in Medio

Oriente a partire dal 1956 e nell'ambito della quale era prevista la possibilità di aprire il fuoco solo per auto-protezione e di sparare colpi d'avvertimento durante le ore notturne, ma solo previo avvertimento.

Nelle missioni delle Nazioni Unite in Congo (Onuc) e a Cipro (Unficyp - United Nations Peacekeeping Force in Cyprus), le regole d'ingaggio furono studiate in maniera meno restrittiva e consentivano alle truppe di aprire il fuoco nei casi in cui esse fossero state spinte al ritiro dalle proprie posizioni: si tratta di un caso di difesa del mandato.

Sempre nell'ambito delle missioni Onu – e più precisamente nell'ambito della missione Unprofor (United Nations Protection Force) nella ex Jugoslavia – l'uso della forza armata era consentito per salvaguardare le *enclaves* protette dalla missione. A tal proposito, le regole d'ingaggio consentivano un uso minimo della forza al solo fine di disarmare le forze ostili che tentavano di forzare la protezione Onu di quelle aree.

Molto interessante è il caso della missione Onu in Somalia (Unosom), dove l'*escalation* del conflitto ha fatto sì che vi fosse un cambiamento dell'applicazione delle regole d'ingaggio. Ad esempio, venne estesa la possibilità di usare la forza a un numero maggiore di obiettivi e venne concessa alle truppe la possibilità di scegliere tra armi letali e non. Inoltre, il termine "uso della forza" venne sostituito con uso della "forza mortale" in relazione alla risposta a una minaccia di uso imminente della forza.

In ambito Nato, in occasione della missione in Kosovo e a seguito dell'introduzione del NATO New Strategic Concept 1999, che prevedeva anche operazioni non meramente difensive, è stato cambiato il catalogo base delle regole d'ingaggio, introducendo l'*MC362*. Le regole così modificate hanno permesso di autorizzare l'ingaggio di bersagli *dual-use* (ossia obiettivi civili che tuttavia si prestano a un uso anche militare) e consentito ai velivoli di bombardare da altitudini considerevoli al fine di tutelarsi da azioni provenienti da terra.

La situazione in Afghanistan appare invece più frammentata in quanto, non essendo stato trovato un accordo su regole d'ingaggio comuni tra le varie missioni, ognuna di queste adotta le proprie, con divergenze sensibili quanto alla disciplina dell'uso della forza da parte dei militari schierati.

## 3.2 Il diritto umanitario e i diritti umani

La questione dell'applicabilità del diritto umanitario e dei diritti umani alle missioni di pace è da diversi anni oggetto di un acceso dibattito. I problemi di applicabilità delle suddette norme sono particolarmente sentiti per quel che riguarda le missioni sotto il comando e il controllo delle Nazioni Unite.

### 3.2.1 *L'applicabilità del diritto umanitario*

La premessa fondamentale riguarda la tipologia di missioni internazionali a cui ritenere applicabili le norme di diritto umanitario, *in primis* quelle codificate nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei Protocolli aggiuntivi del 1977.

I problemi riguardano principalmente le missioni sotto il comando e il controllo dell'Onu: rispetto a tali ipotesi emergono alcune questioni problematiche relative alla soggettività dell'Organizzazione e, soprattutto, alla possibilità che questa sia vincolata da norme che regolano la condotta bellica.

Nel caso di missioni sotto il comando e il controllo di uno stato o di una coalizione, la questione più controversa riguarda la qualificazione giuridica del contesto in cui operano simili missioni: molti stati sono restii a ritenere applicabile il diritto umanitario, non ritenendo a monte esistente un conflitto armato o un regime di occupazione. Una simile situazione, comunque, è da ritenersi superata anche alla luce del diritto internazionale consuetudinario derivante dall'interpretazione delle Convenzioni di Ginevra del 1949.

Le norme di diritto umanitario sono soggette a regole piuttosto rigide per quanto concerne la loro applicabilità, la quale dipende da circostanze fattuali che sono puntualmente disciplinate nei vari strumenti convenzionali. Occorre, prima di tutto, la presenza di un conflitto armato, nozione che ricomprende anche, ad esempio, l'occupazione bellica, la cui esistenza è una questione di fatto, solo di rado identificata con atti formali.

Il dibattito circa l'applicabilità del diritto umanitario alle missioni internazionali è stato innescato dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (Cicr) sin dalla missione in Corea del 1950. La questione era particolarmente complicata, posto che all'epoca non erano ancora entrate in vigore le Convenzioni di Ginevra approvate solo l'anno precedente. Il Comitato chiese il rispetto *de facto* dei principi di diritto umanitario contenuti nelle Convenzioni.

Il 10 novembre del 1961, il Cicr pubblicava poi un *memorandum* rivolto agli stati parti delle Convenzioni di Ginevra e membri delle Nazioni Unite, dal titolo: *Application and dissemination of the Geneva Conventions*. In esso, tra le altre cose, veniva richiesto al segretario generale delle Nazioni Unite di assicurare il rispetto del diritto umanitario da parte delle forze messe a disposizione dell'Organizzazione dagli stati,

chiedendo a questi ultimi di farsi anch'essi carico dell'obbligo di rispettare e far rispettare il diritto umanitario.

La posizione del Cidr con riguardo alle operazioni di pace delle Nazioni Unite è sempre stata netta: essendo i principi di diritto umanitario riconosciuti come diritto consuetudinario vincolanti per tutti gli stati coinvolti in situazioni di conflitto armato, lo sono anche per le Organizzazioni internazionali. Nello specifico, il riferimento veniva fatto per quelle regole di diritto umanitario riguardanti i metodi e i mezzi di combattimento e il trattamento delle persone *hors de combat*.

Per un certo periodo venne vagliata la possibilità che le Nazioni Unite potessero in qualche modo divenire parte dei vari strumenti normativi e pattizi di diritto umanitario (Convenzioni di Ginevra e Protocolli aggiuntivi); ipotesi che, però, non si è mai realizzata. In particolare, si ritenne che fossero inapplicabili all'Onu le regole sull'occupazione bellica contenute nella IV Convenzione.

La posizione delle Nazioni Unite fu tale da non mettere comunque in discussione l'applicazione dei principi generali del diritto umanitario. Un simile orientamento è rinvenibile nella lettera di risposta del segretario generale al presidente del Cidr a proposito dell'istituzione di Unifil (United Nations Interim Force in Lebanon) nel 1978. Sempre nell'ambito dell'operazione Unifil, ancora il segretario generale inviò una lettera ai rappresentanti permanenti degli stati contributori dei contingenti nella quale ricordava che, qualora i soldati avessero dovuto usare la forza in legittima difesa, avrebbero dovuto farlo in conformità con i principi e lo spirito del diritto umanitario. Veniva poi ricordato che sarebbe stata responsabilità degli stati istruire i propri contingenti e che le Nazioni Unite, per mezzo della catena di comando, avrebbero dovuto assicurare il rispetto del diritto umanitario.

Il dibattito si ripropose negli anni Novanta, dopo le operazioni di pace in Somalia e lo scandalo determinato dagli abusi e dalle violazioni dei diritti umani commessi dai contingenti Onu in quel contesto. Il caso venne affrontato dall'allora segretario generale Kofi Annan, il quale espresse profonda preoccupazione nel rapporto pubblicato il 24 aprile 1995, nel quale – tra le altre cose – auspicava una riflessione sulla necessità del rispetto degli obblighi di diritto internazionale applicabili nel contesto della missione in Somalia. Tra le righe del rapporto del segretario generale è possibile intravedere già una prima ripartizione di responsabilità all'interno di un'operazione di pace: il controllo spetta prima di tutto agli stati, ma le Nazioni Unite devono comunque adoperarsi affinché non ci siano violazioni di norme di diritto internazionale.

La risposta delle Nazioni Unite alla richiesta di maggiori garanzie si sostanziò in un atto formale del segretario generale pubblicato nel 1999: il “Bollettino sull'osservanza da parte delle Nazioni Unite del diritto internazionale umanitario”. Il Bollettino si compone di dieci articoli che riassumono i principi e le norme di diritto umanitario alla cui osservanza i *peacekeepers* delle Nazioni Unite sarebbero tenuti.

Le norme del Bollettino, documento considerato “atipico”, riproducono le consuetudini di diritto umanitario, applicabili, quindi, a prescindere dalla ratifica delle Convenzioni di Ginevra. Allo stato attuale del diritto internazionale molti autori ritengono che tali norme siano ormai superate e che siano necessarie ulteriori discussioni, anche considerando da una parte l'emergere di nuove norme consuetudinarie in materia e, dall'altra, il mutamento dei mandati delle missioni internazionali Onu. Il Bollettino è un documento che merita comunque di essere tenuto in considerazione, rappresentando una base importante per il dibattito sull'applicabilità del diritto umanitario alle missioni internazionali Onu.

In tale contesto, deve essere valutato anche il testo della Convenzione sulla Sicurezza del Personale delle Nazioni Unite e del Personale Associato del 1994 (Safety Convention). Tale Convenzione tutela il personale Onu impiegato in operazioni di pace, criminalizzando gli atti commessi ai suoi danni. La Safety Convention può creare dei problemi in quanto la criminalizzazione di un atto ostile contro un militare durante un conflitto armato è chiaramente incompatibile con l'applicazione delle norme di diritto umanitario, le quali non prevedono il sorgere di alcuna responsabilità per chi si rende responsabile dell'uccisione di un nemico durante un normale conflitto armato, sempre che siano rispettati i principi del diritto bellico. La Convenzione non si applica solo nel momento in cui soldati Onu vengono impiegati in operazioni nelle quali l'uso della forza è autorizzato anche al di fuori dei casi di legittima difesa personale, quindi, in quest'ultimo caso, non vi è criminalizzazione degli atti ostili commessi contro i *peacekeepers*.

### ***3.2.2 L'applicabilità dei diritti umani***

La contestata operazione in Somalia ravvivò il dibattito sulla necessità che anche la normativa sui diritti umani venisse ritenuta applicabile nel contesto delle missioni internazionali, sebbene tale argomento nel corso degli anni sia stato assorbito in quello sull'applicabilità del diritto umanitario.

Il problema dell'applicabilità delle norme sui diritti umani si ripropose in maniera autonoma in alcuni casi dinanzi alle giurisdizioni internazionali e, in casi recenti, nazionali, nei quali i giudici hanno sempre sostenuto di non poter giudicare la compatibilità di atti compiuti da soggetti posti sotto il controllo delle Nazioni Unite con le norme sui diritti umani, palesando però una certa difficoltà nell'attribuzione delle condotte al soggetto di diritto internazionale più opportuno.

Nello specifico, molto scalpore ha suscitato la pronuncia nel 2007 della Corte europea dei diritti dell'uomo (CorEdu) nei casi *Behrami* e *Saramati contro Francia e Norvegia*<sup>1</sup>, concernente le operazioni di pace in Kosovo a comando Onu (Unmik -

---

<sup>1</sup> Il caso riguardava il ricorso di due diversi soggetti. I signori Behrami sono il padre e il fratello di un bambino kosovaro rimasto vittima dell'esplosione di alcune munizioni risalenti all'attacco Nato del 1999 e rimaste inesplose. I ricorrenti lamentavano la mancata bonifica dell'area: attività che

United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) e Nato (Kfor). In quel caso, la Corte di Strasburgo palesò una certa difficoltà nel riconoscere le Nazioni Unite come soggetto obbligato dalle norme sui diritti umani e, più di tutto, ricostruì in maniera discutibile la ripartizione di responsabilità all'interno delle due missioni.

Più in generale, occorre premettere che il controllo sul rispetto delle norme sui diritti umani è subordinato all'accettazione, da parte degli stati, degli strumenti normativi nei quali le suddette norme sono contenute.

L'Italia è parte alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ConvEdu) e quindi è soggetta alla giurisdizione della Corte europea di Strasburgo, la quale, come è noto, si estende non solo ai cittadini, ma a tutti coloro che – secondo il dettato dell'art. 1 ConvEdu – si trovano sotto la giurisdizione di uno stato firmatario.

Nel caso delle missioni internazionali, che si svolgono nella maggior parte dei casi al di fuori del territorio nazionale degli stati firmatari della ConvEdu, occorre verificare se la giurisdizione della CorEdu possa estendersi oltre quei confini. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo negli ultimi anni ha aperto a questa possibilità, anche se con molte riserve, nei casi *Cipro contro Turchia*<sup>2</sup> e *Loizidou contro Turchia*<sup>3</sup>, utilizzando il criterio del controllo effettivo, che in diritto internazionale è il criterio base per l'attribuzione a uno stato di una condotta posta in essere da un individuo messo sotto la sua giurisdizione. La stessa giurisprudenza della House of Lords inglese nel 2007, nel caso *Al Skeini*<sup>4</sup>, ha ragionato sulla possibilità di ritenere applicabile la ConvEdu ai militari impegnati nella missione inglese in Iraq giungendo a concludere che nel determinare tale applicabilità si debba tenere conto del grado di controllo che i militari impiegati nelle missioni hanno su una determinata zona o su determinati soggetti.

---

rientrava nel mandato dell'Unmik e per un breve periodo di tempo anche della Kfor, i quali sarebbero venuti meno ai loro obblighi positivi di protezione. Il caso Saramati era relativo all'arresto e alla detenzione a tempo indeterminato di un capo di brigata della Kosovo Protection Force da parte della Kfor. Il ricorrente lamentava la violazione del suo diritto alla libertà personale ex art. 5 ConvEdu, per l'eccessiva durata della detenzione senza autorizzazione giudiziale. In entrambi i casi, i soggetti passivi del ricorso erano stati identificati nella Francia e nella Norvegia, in quanto stati responsabili delle rispettive aree di competenza Kfor.

<sup>2</sup> Nel caso *Cipro contro Turchia*, la Commissione (all'epoca organo deputato a giudicare sulla ricevibilità dei ricorsi individuali), ritenne ricevibile un ricorso proprio sul presupposto che la giurisdizione di uno stato potesse essere estesa anche al di fuori dei propri confini.

<sup>3</sup> Il caso riguardava l'occupazione turca dell'isola di Cipro. Il signor Loizidou lamentava la violazione di alcuni diritti della ConvEdu causata proprio dall'invasione e dall'occupazione dell'esercito turco. La CorEdu nel respingere le difese del governo turco, ribadì come la ConvEdu potesse applicarsi anche al di fuori del territorio di uno stato membro, ricorrendo ai presupposti di collegamento propri del diritto internazionale.

<sup>4</sup> Il caso riguardava l'uccisione di sei cittadini iracheni da parte di soldati britannici durante le operazioni militari del 2003. La House of Lords ragionò sull'applicabilità extra-territoriale della ConvEdu (tradotta in Gran Bretagna nello Human Rights Act del 1998), giungendo alla conclusione che la giurisdizione dello stato potesse sussistere solo nelle carceri, dove il controllo esercitato dai soldati era più intenso.

I ragionamenti sull'applicabilità extraterritoriale della ConvEdu incontrano comunque un limite, finora non valicato, nel caso in cui le missioni internazionali siano sotto il comando e il controllo delle Nazioni Unite o siano da queste autorizzate, come nel caso delle missioni Nato in Kosovo. La CorEdu ha ritenuto, nei casi *Behrami* e *Saramati*, che in simili situazioni una condotta che violi i diritti umani debba essere attribuita alle Nazioni Unite e che la Corte non abbia giurisdizione sugli atti compiuti dall'Onu, anche – e soprattutto – in virtù dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite che sancisce la primazia degli obblighi derivanti da essa rispetto a quelli derivanti da qualsiasi obbligo internazionale di natura pattizia.

Anche sul punto dell'applicabilità dei diritti umani si attendono evoluzioni importanti alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che, invece, non ha escluso l'obbligo del rispetto dei diritti fondamentali nel caso di attività intraprese nel contesto delle Nazioni Unite.

### **3.3 I codici penali militari di pace e di guerra**

La disciplina penale delle missioni internazionali a cui partecipa l'Italia è affidata ai codici penali militari, i quali recano disposizioni diverse a seconda che siano adottati in tempo di pace o in tempo di guerra.

Il Codice penale militare di pace (Cpmp) trova la sua naturale applicazione quando l'Italia non è in guerra con alcuno stato, mentre il Codice penale militare di guerra (Cpmg) si applica, come statuito nell'art. 3, «dal momento della dichiarazione dello stato di guerra fino a quello della sua cessazione».

Risulta chiaro che le missioni internazionali a cui partecipa l'Italia si collocano, come anche per le regole d'ingaggio, in situazioni che non corrispondono ai criteri applicativi dettati dal Cpmp né a quelli del Cpmg. In quest'ultimo, tuttavia, vi è una norma, l'art. 9, che avrebbe dovuto trovare applicazione anche nei corpi militari all'estero per operazioni militari, a prescindere dalla riconducibilità dell'operazione a un contesto di pace piuttosto che a un contesto di guerra. L'articolo in questione infatti recita così: «Sino all'entrata in vigore di una nuova legge organica sulla materia penale militare, sono soggetti alla legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari armate, dal momento in cui si inizia il passaggio di confini dello stato o dal momento dell'imbarco in nave o aeromobile ovvero, per gli equipaggi di questi, dal momento in cui è a essi comunicata la destinazione della spedizione».

Inizialmente, l'approccio dell'Italia fu quello di ritenere applicabile il Cpmp, nonostante il dettato normativo del Cpmg, a cominciare dalla missione in Libano del 1982. La motivazione iniziale era da rinvenirsi nella vigenza, fino alla metà degli anni Novanta, della pena di morte tra le pene applicabili nel Cpmg. La pena di morte fu abolita, anche in ambito militare, con la legge n. 589 del 13 ottobre 1994.

La prassi dell'adozione di leggi *ad hoc* per ogni singola missione riguardo l'applicazione di uno dei due codici penali militari proseguì anche dopo la missione in Libano e quasi sempre a favore dell'applicazione del Cmpmp. Va ricordato che, in assenza di simili provvedimenti speciali, il testo dell'art. 9 Cpmg impone l'applicazione della legge penale militare di guerra.

Nel 2002 vi è stata una sostanziale modifica del Cpmg con la legge numero 6 del 31 gennaio e la legge numero 15 del 27 febbraio. Con le due leggi, è stato stabilito che, in tempo di pace, il Codice penale militare di guerra si applica alle sole operazioni militari armate, restando ad esempio escluse quelle in cui i contingenti si limitano a soccorrere le popolazioni civili da catastrofi naturali. Inoltre, si è reso il Codice penale militare di guerra conforme alle prescrizioni del diritto internazionale umanitario, imponendone il rispetto non solo in caso di vera e propria guerra, ma anche in caso di un conflitto armato *latu sensu*, sia internazionale che interno. Il diritto internazionale umanitario, infatti, è applicabile a prescindere dalla presenza di una formale dichiarazione di guerra: è infatti sufficiente una situazione di fatto che raggiunga il livello di "conflitto armato", comem, ad esempio, il caso dei conflitti armati a carattere non internazionale e quindi meramente interni a uno stato.

Nella prassi, comunque, il Cpmg è stato ritenuto applicabile in relazione alle missioni Enduring Freedom, Active Endeavour e Isaf in Afghanistan (2001) e a quella Antica Babilonia in Iraq (2003). Curiosamente, l'applicabilità del Codice di guerra è stata decisa con un provvedimento legislativo speciale, quando in realtà sarebbe bastato affidarsi all'art. 9 Cpmg.

Nel 2006, tuttavia, la prassi subì un nuovo cambio di rotta con l'approvazione della legge numero 247 del 4 agosto 2006. In quel provvedimento veniva stabilita l'applicabilità del Cmpmp ai soldati impegnati nelle allora vigenti missioni internazionali. Le stesse decisioni furono prese per le missioni successive e per il rifinanziamento e la proroga di missioni precedenti. Ad esempio, la legge numero 12 del 24 febbraio 2009, avente a oggetto la proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali, prevede esplicitamente nell'art. 9 l'applicabilità del Cmpmp.

Si può, quindi, notare una prassi non costante nella regolazione penale delle condotte dei militari italiani all'estero ed è sentita la necessità di un intervento legislativo organico per regolare fattispecie ibride, quali appunto le operazioni militari all'estero che, a oggi, sono molto numerose. In proposito, lo scorso 9 aprile il Governo ha presentato un disegno di legge delega per l'emanazione del codice penale delle missioni militari all'estero, attualmente all'esame del Senato. Il provvedimento prevede anche il recepimento nell'ordinamento penale italiano delle fattispecie penali contemplate dallo statuto della Corte penale internazionale, ratificato dall'Italia mediante mero ordine di esecuzione (legge n. 232/1999) ma mai attuato con legge nei contenuti.

A tal proposito, merita fare un breve cenno alla situazione in Belgio, il quale si è dotato di un unico codice penale militare. In esso vi sono alcune disposizioni, soprattutto relative alle pene, esclusivamente applicabili in tempo di guerra. Tali specifiche disposizioni, non si applicherebbero alle operazioni di sostegno alla pace, in quanto si considerano svolte in tempo di pace. Il discorso si ribalta, tuttavia, quando si prendono in considerazione i reati specifici, tra cui i crimini di guerra, introdotti nel codice penale militare con diversi interventi legislativi a partire dal 1993. Per tali violazioni, e in specie proprio per i crimini di guerra, è sufficiente, per l'applicabilità delle norme, un nesso con il conflitto armato in questione. La circostanza richiamata apre la porte per l'applicabilità di tali norme anche alle operazioni di sostegno alla pace, laddove siano dispiegate nell'ambito di un conflitto armato.

**Parte II:**  
**La partecipazione italiana alle missioni all'estero:**  
**criteri, risorse e capacità\***

---

\* Di Valerio Briani, Michele Nones e Nicoletta Pirozzi - Istituto Affari Internazionali (IAI)



## SINTESI DELLA PARTE II

Nella parte II si prendono in esame le capacità italiane di intervento in missioni internazionali, con particolare attenzione ai criteri di valutazione politica nonché alle risorse civili e militari attualmente disponibili e al loro impiego.

La parte II è articolata in tre capitoli. Nel primo viene proposta una metodologia per una gestione più razionale delle missioni. Il secondo e il terzo analizzano le risorse, rispettivamente militari e civili, a disposizione dell'Italia, evidenziandone gli aspetti problematici sul piano amministrativo e su quello operativo, e fornendo alcuni suggerimenti per migliorarne l'efficienza.

Il primo capitolo suggerisce una serie di criteri sulla base dei quali valutare l'impiego di personale italiano all'estero (sia esso civile o militare). I criteri proposti riguardano la decisione di avviare una missione, la gestione della stessa ed infine la decisione di porvi termine. In questo modo si intende contribuire a sviluppare un'impostazione teorica che aiuti il decisore politico a massimizzare le risorse disponibili.

Il capitolo relativo all'Italia nelle missioni militari propone una panoramica degli attuali, onerosi impegni all'estero delle nostre forze armate, seguita da un'analisi del livello di ambizione italiano – cioè le risorse di cui il paese deve dotarsi per perseguire i prefissati obiettivi di politica di sicurezza. A questo inquadramento introduttivo segue l'esame di aspetti problematici legati all'organizzazione delle forze armate, al loro addestramento ed equipaggiamento. Questi aspetti vengono esaminati dal punto di vista della loro congruità o meno con gli impegni all'estero.

Analogamente, il capitolo relativo alle missioni civili si apre con una descrizione della partecipazione italiana a missioni civili nell'ambito dell'Onu, dell'Osce e dell'Ue. Vengono poi analizzati criticamente aspetti relativi alla formazione, al reclutamento ed allo status giuridico del personale civile italiano. La suddivisione delle responsabilità istituzionali delle varie amministrazioni viene anch'essa esplorata. Il paragrafo è concluso da un auspicio per la strutturazione di una strategia italiana sulla gestione civile delle crisi.

## 1. CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

Questo capitolo intende contribuire alla riflessione sull'impostazione dei criteri applicabili per l'invio di missioni internazionali, siano esse civili o militari.

L'Italia non possiede un sistema e una procedura predefinita per valutare l'opportunità della partecipazione ad una missione: gli interventi dei contingenti italiani vengono decisi e discussi caso per caso senza essere inseriti in una strategia complessiva, e sono quindi pesantemente influenzati da fattori contingenti (ad esempio il quadro politico del momento o l'orientamento dell'opinione pubblica). Una impostazione diversa e più strutturata risulta, quindi, necessaria se si vuole continuare ad assicurare una più efficace partecipazione italiana alle missioni internazionali e massimizzare i risultati degli sforzi degli operatori civili e militari coinvolti nelle missioni.

### 1.1 Perché partecipare

La valutazione di un'ipotesi di intervento dovrebbe cominciare con la verifica della **coerenza della missione con le priorità della politica estera italiana**.

Sarebbe opportuno, infatti, evitare di impegnare preziose risorse in aree considerate non strategiche per l'Italia: il mantenimento della stabilità internazionale è di per sé un interesse dell'Italia ma, per ovvi motivi, non può essere l'unico criterio. Pertanto, è necessario valutare se la missione in questione sia in linea con le direttrici fondamentali della nostra politica estera, e se l'intervento previsto avviene in aree considerate prioritarie. Queste ultime dovrebbero essere definite in base a diversi criteri, tra i quali certamente le implicazioni per la *sicurezza nazionale* di instabilità o insicurezza dell'area in questione, ma anche la *rilevanza dell'area per l'economia nazionale*, con riferimento anche alle fonti energetiche.

In secondo luogo, si dovrebbe valutare anche la **coerenza con le politiche delle organizzazioni multinazionali alle quali l'Italia partecipa**, in primo luogo Ue e Nato. L'appartenenza all'Alleanza Atlantica e l'uropeismo sono due cardini tradizionali della politica estera italiana: pertanto, non dovrebbe essere intrapresa alcuna missione che contrasti con i valori dell'integrazione europea e della cooperazione transatlantica ed europea.

Infine, ogni decisione riguardo ad una ulteriore missione non può prescindere dalla **valutazione delle risorse già impegnate**. Come descritto nei capitoli successivi, la disponibilità di uomini e mezzi (sia civili che militari) è limitata; ogni risorsa destinata ad una missione non necessaria può significare la rinuncia ad un

impegno più rilevante. Sarebbe opportuno, inoltre, mantenere una *minima capacità di riserva* da mobilitare in condizioni di emergenza.

## 1.2 Come partecipare

Nel programmare una missione all'estero, è sempre necessario trovare un **equilibrio** tra la tendenza dei vertici delle forze armate ad inviare il maggior numero possibile di personale in modo da garantire maggiori margini di sicurezza e quella del governo e del parlamento a mantenere sotto controllo i costi della missione (il che a volte si traduce in un tentativo di adempiere agli scopi della missione impegnando le minime risorse indispensabili). La mancanza di equilibrio tra queste due esigenze può creare problemi in sede di definizione della missione. Se, come spesso accade, si inviano in missione contingenti numericamente insufficienti o dotati di equipaggiamento non adeguato, diventa poi necessario rafforzarli. Ciò tuttavia non è sempre possibile, o non è sempre eseguito in modo conforme alle esigenze emerse sul campo, a causa delle difficoltà politiche che sempre gravano sulle decisioni relative ad eventuali incrementi di uomini e mezzi impiegati all'estero. Al fine di ridurre le strumentalizzazioni, andrebbe richiamata di continuo – e forse fissata in termini più chiari - la **distinzione** tra le **responsabilità politiche**, di scelta e di indirizzo, del governo e del parlamento, e le **responsabilità operative** che spettano alle forze armate e civili.

Particolare attenzione andrebbe dedicata alla **comunicazione con l'opinione pubblica**. La tenuta del cosiddetto “fronte interno” è essenziale per la riuscita di una missione: la mancanza di sostegno nel paese potrebbe, infatti, portare ad un ritiro prematuro, annullando o riducendo il valore dell'impegno già realizzato. Andrebbe svolta una costante attività di informazione sia sulle ragioni dell'intervento che sulle iniziative in corso. Soprattutto, bisognerebbe *evitare di creare illusioni sull'assenza di rischi*. L'impreparazione dell'opinione pubblica a ‘sostenere’ gli eventuali costi umani di una missione rischia il più delle volte di tradursi in un appello al ritiro da una missione che originariamente era stata presentata sotto un'altra luce.

## 1.3 Fino a quando partecipare

Un ultimo aspetto della partecipazione alle missioni all'estero concerne i criteri che ne dovrebbero definire i tempi. L'attuale sistema non garantisce di fatto un adeguato spazio di discussione. Il **ruolo del parlamento** è in pratica **limitato all'autorizzazione dell'erogazione dei mezzi finanziari**, da discutere ogni sei mesi. Per di più il carattere finanziario del dibattito tende ad *orientare la discussione parlamentare su aspetti di dettaglio a scapito del significato politico della missione*.

La **cadenza semestrale** dei provvedimenti di rifinanziamento delle missioni all'estero è probabilmente **troppo breve**. Esso introduce un ineliminabile elemento

di imprevedibilità (in particolar modo per le missioni per cui il sostegno popolare è dubbio o basso), il che si ripercuote negativamente sulle capacità di iniziativa del personale impiegato sul campo, minando la credibilità delle missioni di fronte agli alleati, ai partner ed anche agli oppositori sul terreno (che vedono moltiplicarsi le possibilità di influenzare il dibattito politico mediante attacchi alle nostre forze).

Sarebbe sufficiente dedicare alla discussione delle missioni un'**unica sessione annuale**, concentrata però sugli **aspetti politici e non finanziari**. Il controllo del parlamento sulle missioni potrebbe essere esercitato attraverso un **regolare aggiornamento delle commissioni competenti da parte del governo**. I **costi delle missioni** potrebbero agevolmente essere inseriti nel **bilancio annuale dello stato**. Questa diversa procedura garantirebbe un dibattito focalizzato sugli aspetti fondamentali e minori tentazioni di strumentalizzazione politica.

## 2. L'ITALIA NELLE MISSIONI MILITARI

La partecipazione a missioni militari all'estero è sempre stata una componente importante della politica estera dell'Italia repubblicana. Ma è negli ultimi vent'anni che essa è divenuta un elemento essenziale .

Dal secondo dopoguerra l'Italia ha partecipato a ben 114 missioni, la maggiore parte delle quali in anni recenti. Negli anni Ottanta il numero di missioni all'anno oscillava tra nove e dieci, negli anni successivi al 2000 si è attestato intorno alle trenta.<sup>6</sup>

Questi semplici dati numerici testimoniano del valore che le missioni militari all'estero, molto spesso eseguite all'interno di una coalizione multinazionale, hanno rivestito e rivestono nella politica estera del paese, a prescindere dal colore politico del governo in carica. Testimoniano anche di un cambio di passo, di un'accelerazione del coinvolgimento militare che ha portato l'Italia a divenire, per alcuni anni, la terza nazione quanto a proiezione militare all'estero<sup>7</sup>. L'origine di questa accelerazione è il crollo dell'Unione Sovietica, il venir meno della contrapposizione dei blocchi e l'emergere di minacce transnazionali di varia natura, tra cui quella terroristica che ha acquisito un rilievo eccezionale dopo l'11 settembre.

Con i tempi sono cambiate anche le forze armate italiane. Si è passati da un esercito di leva ad uno di professionisti, e la dottrina e la prassi militare si sono orientate decisamente in direzione della proiezione all'estero. Non è dunque

---

<sup>6</sup> Servizio Studi Camera dei Deputati, *Partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali*, Quaderni n.1, giugno 2008, pag. 17.

<sup>7</sup> F. Mini, *A che (chi) servono le nostre missioni*, in Limes n. 3, 2007.

inopportuno riflettere su alcuni temi di carattere generale relativi alla preparazione delle forze destinate ad operazioni all'estero.

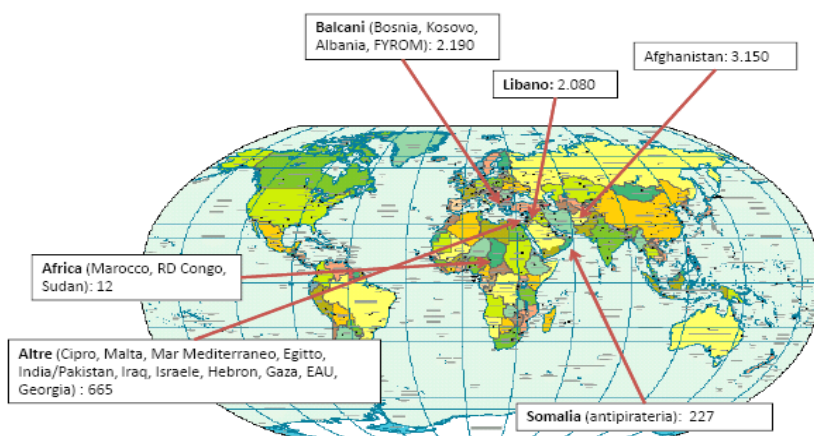
La sezione seguente è strutturata in quattro parti. Nella prima vengono brevemente passati in rassegna gli *attuali impegni* delle forze armate italiane ed analizzati gli *obiettivi militari* così come emergono dalla legislazione nazionale e dagli impegni assunti dal Paese in ambito multilaterale. Nelle successive tre vengono brevemente enunciati e discussi alcuni principi relativi all'*organizzazione*, all'*addestramento* ed agli *equipaggiamenti* più adatti nel quadro di spedizioni in teatri distanti dal territorio nazionale.

## 2.1 Gli obiettivi militari italiani

Al momento – ottobre 2010 - le forze armate italiane partecipano a 33 missioni internazionali in 21 paesi, includendo anche quelle svolte dai Carabinieri, con una presenza media semestrale di 8300 uomini<sup>8</sup>. Le principali missioni sono la missione a guida NATO in Afghanistan, l'International Security Assistance Force (ISAF), la partecipazione alla forza NATO KFOR in Kosovo, la missione Leone in Libano nell'ambito della forza multinazionale ONU UNIFIL II, e la missione di stabilizzazione UE ALTHEA in Bosnia Erzegovina. Il costo annuale può essere calcolato in circa 1,4 miliardi di euro, cooperazione allo sviluppo esclusa<sup>9</sup>.

### Figura 1: La partecipazione italiana a missioni militari nel 2010

Fonte: V. Briani, A. Marrone, A. Veclani, *Economia e grafici della difesa*, marzo 2010, [http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Tabelle-grafici-IT-2010.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2010.pdf).



<sup>8</sup> Ulteriori dettagli sono disponibili sul sito del Ministero della Difesa, all'indirizzo <http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/>.

<sup>9</sup> V. Briani, A. Marrone, A. Veclani, *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*, marzo 2010, disponibile su [http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Tabelle-grafici-IT-2010.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2010.pdf)

Lo strumento militare italiano è ancora in trasformazione. La frequenza degli impegni assunti negli anni in ambito multilaterale ha influenzato, e anzi determinato, gli obiettivi di fondo, le dottrine, i compiti, e quindi la struttura stessa delle forze. Questa, così come il *livello di ambizione* militare italiana, cioè le risorse di cui il Paese intende dotarsi per perseguire la propria politica di sicurezza e di difesa, trova il suo inquadramento nella legislazione nazionale con la **Legge 331/2000**. (ora abrogata; il suo contenuto è confluito senza modifiche sostanziali nel codice dell'ordinamento militare approvato con il **Decreto legislativo n. 66/2010**).

La legge ribadisce i tradizionali compiti delle forze armate, tra i quali quello di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza in base alle decisioni delle organizzazioni multinazionali delle quali l'Italia fa parte.

La legge 331 ha disegnato una nuova architettura militare, segnando il passaggio delle forze armate italiane dal modello della Guerra fredda, centrato sulla leva e concepito principalmente per la difesa territoriale, a uno funzionale al nuovo scenario strategico, basato sul **professionismo delle truppe** e con una forte vocazione alla **proiezione all'estero**.

In termini numerici l'obiettivo fissato dalla legge è di **190 mila effettivi**. Negli ultimi 15 anni l'Italia ha operato simultaneamente su almeno tre teatri di intervento **di risposta alle crisi** (sotto egida ONU, NATO, o UE). Questo tipo di operazioni all'estero richiede fino a **10-12 mila unità** da impiegare contemporaneamente, più il supporto di componenti navali ed aeree. Per garantire la disponibilità di questi 12 mila soldati sono necessari, considerato il ciclo di rotazione del personale adottato dall'Italia, tre contingenti equivalenti in più, per un totale massimo di 48 mila uomini.

L'Italia si è poi impegnata in sede NATO a garantire **forze fino ad un massimo di 52 mila unità** per operazioni *one shot*, cioè di durata limitata. Le forze armate sono anche impegnate in compiti legati ad **esigenze nazionali**, come il controllo degli spazi aerei e marittimi: questi impegnano circa 15 mila uomini su base annua. Infine, circa 6 mila unità sono impegnate nei comandi interforze, nell'area tecnico-operativa interforze, e nell' *intelligence*.

Il complesso degli uomini necessari per svolgere tutti questi compiti è stato valutato in circa 128 mila uomini, che costituiscono la *componente operativa* delle forze armate. Le *strutture di direzione e supporto* – il personale degli Stati Maggiori, quello deputato alla logistica, alla formazione – è previsto che assorba 60 mila unità (coadiuvate da circa 35 mila civili impiegati prevalentemente in compiti amministrativi). In questo modo si raggiungerebbe il tetto di 190 mila unità di personale in uniforme.

La legge 331 fissa quindi obiettivi molto precisi, per centrare i quali però resta ancora molto lavoro da fare soprattutto per quanto riguarda la componente operativa. Quest'anno il personale impiegato dalle forze armate è di circa *180 mila unità*. La componente operativa assorbe circa 120 mila unità – quindi non è molto

lontana dagli obiettivi numerici della legge 331 – ma è pesantemente sbilanciata verso ufficiali e sottoufficiali, che coprono più della metà del totale. Manca quindi la truppa. Il completo *smaltimento degli ufficiali e sottoufficiali* in esubero (dovuto al passaggio tra leva e professionismo) è previsto per il 2020, ma il raggiungimento dell'obiettivo non è scontato.

**Tabella 2: Le Forze Armate italiane nel 2011**

	<b>Ufficiali</b>	<b>Sottoufficiali</b>	<b>Volontari di truppa</b>	<b>Allievi</b>	<b>Totale</b>
Esercito	12.701	25.800	64.559	885	103.945
Marina	4.587	17.243	9.947	543	32.320
Aeronautica	6.052	29.352	6.358	544	42.306
<b>Totale</b>	<b>23. 340</b>	<b>72.395</b>	<b>80.864</b>	<b>1.972</b>	<b>178.571</b>

Fonte: Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2011, allegato B.

Come detto, le forze armate italiane si sono dovute confrontare con la necessità di adattarsi a compiti di forze di spedizione, in linea con gli impegni che l'Italia si è assunta in ambito multilaterale.

La **NATO** ha assunto un ruolo guida nel processo di trasformazione dello strumento militare. Con il *Prague Capability Commitment* (PCC), approvato al vertice di Praga del 2002, i Paesi membri si sono impegnati a migliorare le capacità operative delle proprie forze armate, e per la prima volta hanno concordato obiettivi su misura per ogni Paese per lo sviluppo di nuove capacità o il miglioramento di quelle esistenti (gran parte dei programmi attengono a capacità necessarie per il sostegno di interventi militari in aree remote). A Praga è stata anche decisa la creazione di una NATO Response Force (NRF), una forza di intervento rapido di 20-25 mila uomini, alla quale l'Italia partecipa con un contributo di 2.500 unità, che può però arrivare a 6-7 mila.

Nel successivo vertice di Istanbul (2004), i Ministri della Difesa hanno inoltre concordato che ogni Paese deve garantire la possibilità di proiettare all'estero il 40% delle proprie forze, e deve poter sostenere in zona di operazioni circa l'8% (i dati nella tabella sottostante permettono di comparare le performance di diversi Paesi europei). All'Italia, dunque, l'Alleanza chiede di mettere a disposizione unità e assetti che corrispondono a circa 50 mila uomini proiettabili, un quinto dei quali deve poter essere schierato in qualsiasi momento.

**Tabella 3: Principali Paesi europei e obiettivi NATO, 2008**

	Truppe	Proiettabili	Obiettivo NATO (40%)	Sostenibili	Obiettivo NATO (8%)
FRANCIA	347 200	90 000	138 880	30 000	27776
ITALIA	186 956	59 000	74 782	12 000	14 956
REGNO UNITO	194 330	77 287	77 732	38 267	15 544
SPAGNA	137 800	44 784	55 120	6 350	11 024

Fonte: EDA Defence Data 2008, <http://www.eda.europa.eu/defencefacts>

Per quanto riguarda l'**Unione Europea**, l'Italia mette a disposizione una serie di unità e capacità per un totale di circa 22 mila effettivi tra tutte le forze armate. Le forze di reazione rapida europea, i cosiddetti 'gruppi tattici' o *battlegroups*, richiedono alle nostre forze armate una media di 2.200 unità. Nel 2010 l'Italia è nazione leader per un gruppo tattico che comprende personale romeno, turco, spagnolo, francese e portoghese. L'Italia parteciperà inoltre ad un *battlegroup* a guida greca, francese o portoghese nel secondo semestre 2011, e potrebbe nuovamente svolgere il ruolo di nazione leader per un altro gruppo nel secondo semestre 2012.

L'Italia è anche un importante contributore di truppe per le necessità dell'**ONU**, al servizio della quale mette anche a disposizione una parte delle forze impegnate in compiti nazionali. Per quanto riguarda la partecipazione alle missioni di *peacekeeping* ONU, l'Italia è il dodicesimo contributore in assoluto e il *primo dei Paesi sviluppati*<sup>10</sup>.

## 2.2 Organizzazione delle forze armate

Le forze armate italiane sono strutturate secondo il cosiddetto modello "1 a 4". Esso prevede che, per ogni militare impegnato in missione, ve ne siano altri tre rispettivamente a *riposo*, in *addestramento* e in *riorganizzazione*. Quest'ultima voce comprende il periodo di tempo nel quale le varie componenti dell'unità vengono ricostituite e riaccasermate a livello di reggimento (un reggimento è costituito da circa mille uomini, ed è l'unità di impiego fondamentale).

Il modello "1 a 4" presuppone, quindi, che anche un soldato inviato in missione con la massima frequenza possibile non passi all'estero più di sei mesi ogni due anni. Il soldato che abbia concluso un periodo di sei mesi in missione all'estero passerà altri sei mesi a riposo, poi sei mesi in riorganizzazione ed infine altri sei in

<sup>10</sup> *United Nations Peacekeeping Factsheet*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>.

addestramento. Questo sistema consente di minimizzare lo stress da permanenza in teatro a cui è sottoposto il personale, fattore importante specialmente in forze armate composte da volontari. Il lato negativo, ovviamente, è costituito dalla necessità di impiegare un maggior numero di personale rispetto a modelli più intensivi.

Altri Paesi europei (ad esempio il Regno Unito) hanno adottato un modello differente, il cosiddetto modello “1 a 3”, in cui il ciclo è limitato ad un periodo in missione, uno a riposo ed uno in addestramento. Se le nostre forze armate adottassero questo modello, i militari potrebbero passare in teatro di operazioni all'estero circa 6 mesi ogni anno e mezzo – nel caso di utilizzo con la massima frequenza. Il numero del personale necessario per le attuali esigenze operative, circa 128 mila unità, potrebbe scendere a 96 mila. Si otterrebbe inoltre un ulteriore recupero di risorse da una riduzione di una parte almeno del personale attualmente impegnato a sostegno del contingente operativo (cioè nelle strutture di vertice delle forze armate, nel logistico, nella formazione, ecc.) nonché dalla riduzione delle infrastrutture militari. È vero però che a questi risparmi corrisponderebbe anche un aggravamento dello stress del personale militare. Tuttavia, vista la situazione di difficoltà di bilancio sarebbe forse utile iniziare una riflessione seria sull'opportunità di modificare l'attuale sistema.

Un altro aspetto da valutare con attenzione attiene alla *composizione delle unità che vengono inviate in missione*. Per illustrare tale aspetto ci si riferirà all'*esercito*, che da solo fornisce circa l'84% del personale impegnato in missioni all'estero<sup>11</sup>.

L'esercito è organizzato in 11 brigate, ognuna delle quali si compone di alcune unità operative (tipicamente due o tre, a livello di reggimento) più unità di comando e di supporto con differenti capacità – ad esempio genio e trasmissioni. Tuttavia, è molto raro che intere brigate vengano inviate in missione come tali. Al contrario, vengono invece formate delle **task force ad hoc** composte da unità provenienti da diverse brigate. La prassi prevede che il “braccio operativo” della task force, cioè i reggimenti di manovra, vengano se possibile presi da una singola brigata. A questo nucleo vengono poi aggiunte altre unità di comando e di supporto a seconda della missione, selezionate tra quelle disponibili. Questo sistema contrasta con la *ratio* che è alla base dell'organizzazione dell'esercito per brigate, e cioè il poter disporre di unità da un lato abbastanza grandi da essere autosufficienti, e dall'altro abbastanza coese da poter operare in modo soddisfacente.

La ragione principale che può essere addotta per spiegare la difficoltà nello schieramento per brigate è da ricercarsi nella *disomogeneità dei ritmi di addestramento*. Quando è necessario inviare un contingente in missione, è giocoforza utilizzare le unità disponibili al momento. Sarebbe appropriato costituire “pacchetti” di capacità

---

<sup>11</sup> *Rapporto Esercito 2009*, pag. 29

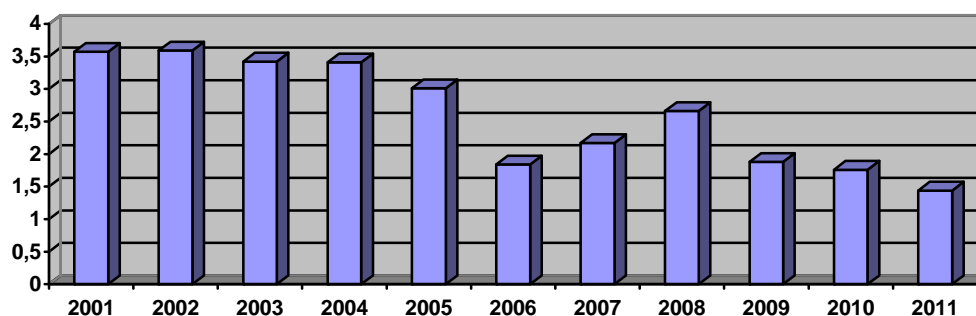
di intervento, organici e integrati, ossia unità permanenti che comprendano differenti capacità (ad esempio unità di fanteria, del genio, ecc.) abituate a lavorare insieme.

### 2.3 Addestramento

La questione dell'addestramento rappresenta uno dei capitoli più problematici, sia dal punto di vista sia finanziario sia organizzativo. Avendo un impatto diretto sull'efficienza delle unità schierate all'estero, la questione è di importanza cruciale.

Dal punto di vista **finanziario**, la prima osservazione riguarda le risorse disponibili per la voce "Esercizio" del bilancio della difesa, che comprende formazione ed addestramento del personale, ma anche la manutenzione e alcuni aggiornamenti degli equipaggiamenti. Come illustrato dal grafico sottostante, le risorse destinate a questo capitolo sono passate, nell'arco di dieci anni, da circa tre miliardi e mezzo ad un miliardo e settecento milioni. Secondo la Nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa per il 2010, *questo volume di risorse non consente che il mantenimento delle capacità operative più rilevanti per le operazioni all'estero*, di modo che non vi sono sufficienti finanziamenti per le altre aree e per i servizi di manutenzione<sup>12</sup>.

**Tabella 3: Spese per la funzione "Esercizio" 2001-2010 (in miliardi di euro)**



Fonte: Valerio Briani, Alessandro Marrone, Anna Veclani, *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*. (per il 2011 si è aggiunto il dato contenuto nella nota aggiuntiva allo Stato di previsione per la Difesa del disegno di legge di bilancio 2011, C. 3779)

Esiste inoltre un problema di *utilizzo razionale* delle risorse. Allo stato attuale, la maggiore spesa che l'amministrazione deve sostenere per addestrare un'unità non è il trasporto o lo stazionamento della truppa al poligono, né il costo dei proiettili esplosi.

<sup>12</sup> Ministero della Difesa, *Nota preliminare relativa allo stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2010*.

Il costo maggiore è quello delle varie *indennità* (operativa, di marcia, ecc.) che spettano ai soldati<sup>13</sup>. Le indennità, che possono arrivare anche al 30% dello stipendio, variano a seconda del grado e del ruolo dei beneficiari e della fattispecie in base alla quale vengono erogate. Tra i militari vengono considerate come una dovuta integrazione agli assai poco competitivi stipendi. Nell'interesse della trasparenza e dei principi di buona amministrazione, sarebbe forse opportuno ripensare il sistema delle indennità, magari limitandone il numero e l'applicabilità e aumentando contestualmente gli stipendi medi nelle forze armate.

Venendo al piano **organizzativo**, il *concetto addestrativo* dell'esercito, a partire dal 2009, è strutturato in tre moduli o livelli<sup>14</sup>. Il primo, il *livello standard*, fornisce una specializzazione ed un addestramento di amalgama a livello di unità minori. Le unità che hanno completato solo questo addestramento sono di solito impiegate in patria, ma possono essere inviate in zone di operazioni a bassa intensità (ad esempio in Bosnia Erzegovina). Il *livello avanzato*, adatto per teatri a media intensità come il Libano, è pensato per amalgamare unità di maggiori dimensioni. Infine, il *livello integrato* serve ad addestrare insieme unità a livello di reggimento o brigata.

Solo le unità che hanno ricevuto un addestramento di livello integrato vengono inviate nei teatri dove gli attacchi alle nostre forze sono una possibilità non inconsueta (come l'Afghanistan). Per il momento, però, uno solo dei sei mesi di addestramento per il livello integrato è svolto congiuntamente da tutta la task force (il cosiddetto "periodo di amalgama"). Un addestramento realmente congiunto consentirebbe di creare una maggiore consuetudine, e quindi maggiore sinergia, tra le unità coinvolte. Infine, è auspicabile che l'addestramento venga effettuato *ad hoc* per ogni missione, in modo da preparare il personale alle specifiche particolarità dell'ambiente in cui si troverà ad operare.

## 2.4 Equipaggiamento

I mezzi e gli equipaggiamenti devono rispondere a requisiti specifici per il tipo di conflitto o di attività che si andrà a svolgere. Ciò vale soprattutto per gli *armamenti*. Ogni missione richiede armamenti adeguati agli obiettivi, all'ambiente in cui la missione si svolge e al tipo di avversario.

Le missioni a cui l'Italia partecipa rientrano solitamente nei cosiddetti **compiti di Petersberg**<sup>15</sup>, che includono operazioni umanitarie e di soccorso, di *peace-keeping*, ma anche operazioni di combattimento nell'ambito di più ampi sforzi di *peace-making*. Tali operazioni comportano generalmente un livello piuttosto basso di uso della forza.

---

<sup>13</sup> In base alla legge 78 del 1983, poi modificata dai DPR 394 del 1995 e 163 del 2002.

<sup>14</sup> *Rapporto Esercito 2009*, pag. 106.

<sup>15</sup> Inizialmente elaborati in un vertice dell'Unione Europea Occidentale nell'hotel Petersberg a Bonn, sono stati poi incorporati nell'UE con il Trattato di Amsterdam del 1997.

Con l'eccezione dell'Afghanistan, attacchi contro militari italiani impegnati in missione sono molto rari. Lo scontro a fuoco, ove occorre, è di tipo asimmetrico: il nemico non è una forza regolare con *asset* tradizionali, ma una milizia locale, spesso in abiti civili, che si nasconde tra la popolazione e predilige le imboscate o – è il caso dell'insorgenza in Afghanistan – gli attacchi con i cosiddetti *Improvised Explosive Devices* (IED), ordigni esplosivi improvvisati. In questo tipo di missioni ottenere la fiducia e l'appoggio, o quantomeno la neutralità, della popolazione locale è un presupposto fondamentale per la protezione dei propri militari.

In questo contesto, è necessario che gli armamenti consentano un **utilizzo mirato**, possano cioè essere impiegati contro un bersaglio preciso, in modo da minimizzare i rischi di vittime civili e di distruzione di beni. Utilizzo mirato significa anche mobilitare le risorse strettamente necessarie a sopraffare gli avversari. Quindi occorre maggiore razionalità nell'utilizzo delle risorse. Per quanto questo criterio possa apparire e sostanzialmente sia ovvio, è spesso capitato che altri criteri gli siano stati preferiti, col risultato che i militari italiani si sono trovati ad utilizzare cacciabombardieri supersonici da penetrazione come i Tornado per mettere in fuga miliziani armati di kalashnikov.

Altrettanto importante è la disponibilità di **equipaggiamenti per la protezione del personale** – non solo il personale militare italiano, ma anche le forze di sicurezza ed i civili locali. In conflitti asimmetrici una delle minacce principali è rappresentata dagli IED, ordigni esplosivi spesso azionati a distanza mediante impulsi radio. Il possesso di equipaggiamenti che consentano la disattivazione di tali ordigni consente di minimizzare i rischi per il personale.

Un ultimo punto riguarda la **disponibilità degli equipaggiamenti**. È opportuno, al fine di evitare un'eccessiva usura dei materiali, che ogni "pacchetto" di intervento possieda il proprio equipaggiamento, anche per consentire una maggiore familiarità con l'utilizzo dello stesso. Pertanto, gli equipaggiamenti di base dovrebbero essere acquisiti in numero quadruplo rispetto a quelli necessari in zona di operazioni, seguendo lo stesso criterio del "modello 1 a 4".

### 3. L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI

La gestione civile delle crisi ha assunto una rilevanza crescente nel panorama di sicurezza emerso dalla fine della Guerra fredda. Le autorità nazionali e gli attori internazionali si sono trovati a fronteggiare sfide sempre più complesse alla stabilità e alla pace globale. Le crisi e i conflitti si sono progressivamente spostati da un livello inter-statale ad uno intra-statale, caratterizzato da minacce diffuse, dal ruolo centrale di entità non governative e da una spesso determinante matrice etnica e religiosa.

La funzione tradizionale degli interventi esterni, un tempo concentrata su attività di interposizione, pacificazione e monitoraggio, si è ampliata fino a comprendere il

consolidamento delle istituzioni, la tutela dei diritti umani, la costruzione o ricostruzione dello stato di diritto, la riforma dei sistemi di sicurezza nazionali, il reintegro degli ex combattenti e dei rifugiati, e così via. Si tratta di funzioni estremamente delicate e complesse, che vengono spesso svolte in teatri difficili e culturalmente diversificati. Le competenze necessarie a svolgere questi compiti richiedono un alto grado di professionalizzazione, accompagnato dalla capacità di agire in contesti multiculturali e spesso insicuri. Standard qualitativi elevati del personale si accompagnano ad una crescente richiesta di intervento in aree diverse e lontane, provenienti da varie organizzazioni internazionali e regionali attive nel settore della pace e della sicurezza.

L'Italia è chiamata contribuire con proprio personale civile e di polizia alle numerose missioni dispiegate dall'Unione Europea nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), dall'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE) e dalle Nazioni Unite. L'attivismo dimostrato dalle amministrazioni nazionali nei diversi contesti internazionali (l'Italia è tra i principali contributori di personale a livello europeo) si scontra con la mancanza di un sistema organico ed efficiente in termini di *formazione, reclutamento, status del personale e responsabilità istituzionale*. Si impone dunque un'analisi delle lacune riscontrate nei singoli settori finalizzata all'individuazione di proposte per un miglioramento del contributo italiano alle missioni civili internazionali, possibilmente da attuare nel quadro di una strategia nazionale di lungo periodo.

### 3.1 L'impegno italiano nella gestione civile delle crisi

L'Italia partecipa a missioni civili internazionali in tre ambiti: Nazioni Unite, OSCE e Unione Europea.

Le **Nazioni Unite** sono attualmente impegnate in 16 missioni di *peace-keeping* in Medio Oriente, India/Pakistan, Cipro, Siria, Libano, Sahara Occidentale, Kosovo, Repubblica Democratica del Congo, Afghanistan, Liberia, Costa d'Avorio, Haiti, Sudan, Darfur, Timor Est, Repubblica Centrafricana/Ciad. A queste vanno aggiunte altre 12 missioni di carattere politico e/o di *peace-building*.

Il mandato delle missioni di pace delle Nazioni Unite si è notevolmente ampliato nel tempo: ai tradizionali compiti di mantenimento della pace e della sicurezza si affiancano l'assistenza nei processi politici, la riforma dei sistemi giudiziari, la formazione delle forze di polizia locali, il disarmo e il reintegro degli ex combattenti nella società civile, il supporto al ritorno dei profughi e dei rifugiati, l'assistenza elettorale. Dei 124.000 caschi blu dispiegati sul terreno, 88.000 sono militari, 13.000 personale di polizia e 5.800 personale civile internazionale, ai quali si affiancano 14.000 civili locali e 2.400 giovani esperti inseriti nel programma *Volunteers* delle Nazioni Unite. L'Italia è il **primo contributore** tra i Paesi europei in termini di risorse umane con 2.265 uomini. Tuttavia, l'impegno maggiore è assorbito dalla

componente militare: ben 2.000 militari italiani sono oggi impegnati nella missione UNIFIL in Libano. L'Italia è anche il sesto Paese contributore al bilancio ONU per il *peace-keeping*, pari al 5% del totale<sup>16</sup>.

L'**Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa** è attiva con 17 missioni in vari paesi dell'Europa dell'Est (Moldavia, Ucraina, Bielorussia), dei Balcani (Croazia, Bosnia Erzegovina, Serbia, Montenegro, Albania, ex Repubblica Yugoslava di Macedonia e Kosovo), del Caucaso (Georgia, Armenia ed Azerbaigian) e dell'Asia Centrale (Kazakistan, Uzbekistan, Kirghisia o Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan). I principali settori di intervento sono la prevenzione dei conflitti, il rafforzamento istituzionale e la ricostruzione post-conflitto.

L'Italia figura tra i maggiori contributori dei circa 1.500 esperti OSCE attualmente dispiegati sul terreno. L'ambito più rilevante di intervento dell'OSCE rimane però il *monitoraggio elettorale*, condotto attraverso l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) di Varsavia. A partire dal 1994, l'Italia ha partecipato alle missioni di monitoraggio elettorale condotte in numerosi Paesi dell'OSCE attraverso 500 osservatori di breve periodo (dispiegati per 7-8 giorni) e di lungo periodo (dispiegati fino ad un massimo di due mesi)<sup>17</sup>.

Ma sono le missioni civili condotte nell'ambito dell'**Unione Europea** che assorbono la maggior parte delle risorse italiane, divise nei diversi settori della polizia, dello stato di diritto, dell'amministrazione civile, della protezione civile, del monitoraggio e del supporto agli uffici dei Rappresentanti Speciali.

Dal 2003, l'Unione Europea ha dispiegato 17 missioni di gestione civile delle crisi nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), oggi denominata Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Le missioni civili attualmente in corso sono 11: due nei Balcani (EUPM in Bosnia Erzegovina e EULEX Kosovo), EUBAM al confine tra Moldavia e Ucraina, tre in Medio Oriente (EUPOL COPPS e EUBAM Rafah nei Territori Palestinesi, EUJUST LEX in Iraq), EUPOL in Afghanistan, EUMM in Georgia e tre in Africa (EUSEC e EUPOL nella Repubblica Democratica del Congo, EU SSR in Guinea-Bissau)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Per maggiori informazioni sulle attività di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, vedi *United Nations Peacekeeping Factsheet*, disponibile al sito:  
<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>.

<sup>17</sup> Maggiori informazioni sulla partecipazione italiana alle missioni dell'OSCE sono contenute nel sito del Ministero degli Affari Esteri alla pagina  
[http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nelle\\_OO\\_II/OSCE/](http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nelle_OO_II/OSCE/).

<sup>18</sup> Vedi S. Bloching and G. Gya, *CSDP and EU missions Update – Number 49, May 2010*, disponibile su [http://www.isis-europe.org/pdf/2010\\_artrel\\_498\\_esr49-csdp-update.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2010_artrel_498_esr49-csdp-update.pdf). Un aggiornamento continuo sulle missioni dell'UE è disponibile sul sito *CSDP Mission Analysis Partnership* (<http://www.csdpmap.eu/>).

Al 30 aprile 2010, **268 esperti civili italiani** (tra *seconded*, cioè distaccati, e *contracted*, cioè assunti *ad hoc*) risultano impegnati in 8 missioni dell'UE (vedi Tabella 4). L'Italia è il secondo Paese contributore alle missioni civili dell'UE (con una percentuale pari al 12.4% del totale), preceduta dalla Francia (12.7%) e seguita dalla Germania (11%).

**Tabella 4: Personale italiano *seconded* e *contracted* nelle missioni civili dell'UE (30 aprile 2010)**

Missione UE	Personale italiano <i>seconded</i>	Personale italiano <i>contracted</i>
<b>EUPM (Bosnia Erzegovina)</b>	<b>15</b>	<b>3</b>
<b>EULEX Kosovo</b>	<b>171</b>	<b>28</b>
<b>EUMM Georgia</b>	<b>19</b>	
<b>EUBAM Rafah</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>EUPOL COPPS (Territori Palestinesi)</b>	<b>1</b>	
<b>EUPOL Afghanistan</b>	<b>16</b>	<b>8</b>
<b>EUPOL RD Congo</b>	<b>2</b>	
<b>EU SSR Guinea Bissau</b>		<b>2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>226</b>	<b>42</b>

**Fonte:** Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea. Elaborazione tabella: Istituto Affari Internazionali

### 3.2 Formazione

La qualità del personale dispiegato è un elemento cruciale per assicurare un corretto svolgimento del mandato e l'esito positivo delle missioni sul terreno. La **professionalizzazione degli esperti civili**, composti in larga parte da funzionari provenienti dall'amministrazione pubblica con una formazione incentrata su compiti nazionali piuttosto che su esperienze internazionali, è pertanto un obiettivo primario per un'efficace gestione delle crisi.

Tra i requisiti minimi che un esperto civile deve possedere, bisogna includere la familiarità con il Paese teatro dell'operazione; l'ottima conoscenza della lingua della missione; spiccate doti interpersonali e capacità di gestire lo stress; dimestichezza con le norme base di sicurezza personale e di primo soccorso. Occorre poi che

L'operatore civile sia dotato di una conoscenza generale delle strutture e delle regole che disciplinano l'azione dei vari attori sulla scena internazionale (istituzioni internazionali, diritto internazionale, diritto internazionale umanitario, ecc.), nonché dei vari aspetti relativi alla prevenzione e alla gestione delle crisi (diritti umani, stato di diritto, buon governo e processi di democratizzazione, ecc.). Deve inoltre avere le competenze pratiche per servire all'interno di organizzazioni internazionali e regionali, governative e non (gestione di progetti, monitoraggio, rapporto, flusso e gestione delle informazioni, ecc.). Una formazione completa dell'esperto civile dovrebbe poi includere una *specializzazione* in uno dei settori di impiego: stato di diritto (comprendente i settori giudiziario, penitenziario e di polizia), diritti umani, democratizzazione e *good governance*, amministrazione civile, trasformazione dei conflitti, e supporto logistico.

Un recente studio della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma, ha rivelato che il sistema italiano di formazione del personale civile vanta punte di eccellenza, ma risente al contempo di un'organizzazione disomogenea in base all'amministrazione e al personale di riferimento<sup>19</sup>. Alcuni centri di formazione come il *Centre of Excellence for Stability Police Units (Coespnu)* di Vicenza oppure l'*International Training Programme on Conflict Management (Itpcm)* di Pisa offrono un'ampia gamma di corsi per personale di polizia e civile in senso stretto, italiano ed estero. Tuttavia, le esperienze maturate dalle diverse amministrazioni al di fuori di queste realtà non sono state sempre positive.

Per analizzare i meccanismi di formazione a livello nazionale, occorre fare una distinzione preliminare tra il settore della polizia e le altre competenze di natura civile. Un'ampia fetta del personale italiano impiegato in missioni civili internazionali svolge compiti di polizia e proviene dai ranghi dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Polizia penitenziaria, della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle dogane. Gli altri sono funzionari provenienti dalle varie amministrazioni centrali dello Stato oppure esperti *free-lance* che appartengono al mondo accademico e della ricerca, al settore privato e alle organizzazioni non governative. Gli approcci alla formazione sono distinti in base alle diverse categorie di personale.

Nel caso del personale impiegato per **compiti di polizia**, il sistema di formazione appare *ben strutturato*. Le diverse amministrazioni responsabili organizzano corsi per il proprio personale e sponsorizzano la partecipazione dei propri esperti a corsi esterni. Ad esempio, il personale dell'Arma dei Carabinieri designato per la partecipazione a missioni internazionali deve superare con esito positivo un "Corso di certificazione" della durata di quattro settimane e frequentare un "periodo di amalgama" relativo allo specifico incarico da svolgere. Il personale della Guardia di Finanza impiegato in

---

<sup>19</sup> Vedi A. Creta e N. Pirozzi, *Formazione e reclutamento del personale civile*, in N. Pirozzi (a cura di), *L'Italia nelle missioni civili dell'UE. Criticità e prospettive*, IAI Quaderni, n. 35, febbraio 2010, disponibile su [http://www.iai.it/sections/pubblicazioni/iai\\_quaderni/Indici/quaderno\\_35.htm](http://www.iai.it/sections/pubblicazioni/iai_quaderni/Indici/quaderno_35.htm).

missioni internazionali deve possedere la qualifica di “Addetto operazioni fuori area” attraverso un corso di formazione di sei settimane complessive. Infine, il Ministero dell’Interno organizza un corso di due settimane per il personale della Polizia di Stato destinato ad essere distaccato in missioni all’estero.

Per contro, gli **esperti civili** provenienti dagli altri ranghi della pubblica amministrazione *non ricevono alcuna formazione mirata* prima della loro immissione in incarichi internazionali. A volte si tratta di personale che ha già pregresse esperienze in missione e ha acquisito competenze sul campo, o che ha frequentato corsi di base e di specializzazione organizzati da enti terzi o dalle stesse organizzazioni internazionali e regionali. Tuttavia, si tratta di personale che non è destinatario di un addestramento istituzionalizzato mirato a dotarlo degli strumenti e delle conoscenze di base per l’impiego in missione. E’ il caso del personale dell’Agenzia delle dogane, dei magistrati e della Polizia penitenziaria che fa capo al Ministero della Giustizia, degli esperti *free-lance* reclutati dal Ministero degli Affari Esteri o direttamente dalle organizzazioni internazionali e regionali.

A fronte di questa eterogeneità della formazione del personale civile, sarebbe auspicabile elaborare dei *meccanismi di standardizzazione e coordinamento a livello nazionale*.

In primo luogo, un *sistema di coordinamento tra le scuole di formazione* delle varie amministrazioni ed i centri di eccellenza potrebbe favorire la condivisione di informazioni ed esperienze tra le attività di addestramento già esistenti, lo scambio di personale e l’elaborazione congiunta di lezioni apprese in questo settore. Un primo passo in questa direzione è stato fatto sotto l’egida del Ministero degli Affari esteri, dello IAI e della Scuola Sant’Anna attraverso la creazione del Network italiano dei centri di formazione per le operazioni di pace e le emergenze (Nifope), che si propone l’organizzazione di incontri regolari tra gli attori interessati e la predisposizione di un sito web dedicato alla pubblicizzazione delle opportunità di formazione<sup>20</sup>.

Contemporaneamente, bisognerebbe procedere all’*elaborazione di curricula formativi comuni* destinati alle diverse categorie di personale civile. La standardizzazione dei moduli formativi garantirebbe una maggiore uniformità della preparazione del personale italiano impiegato in missioni internazionali ed un miglioramento degli standard qualitativi offerti. In particolare, corsi di base e di specializzazione dovrebbero essere sviluppati con una chiara indicazione di obiettivi, tematiche, metodologie, durata, lingua e settore di riferimento. Il punto di partenza potrebbero essere i modelli sviluppati a livello internazionale dalle Nazioni Unite e a livello europeo dall’OSCE e dallo *European Group on Training (EGT)*, un network che riunisce gli istituti di formazione di diversi Stati membri dell’UE.

---

<sup>20</sup> Maggiori informazioni sul Network italiano dei centri di formazione per le operazioni di pace e le emergenze (Nifope) sono contenute nel sito web <http://www.nifope.it>.

### 3.3 Reclutamento

La partecipazione del personale civile alle missioni internazionali si fonda sulla disponibilità dei singoli, che decidono su *base volontaria* di presentare la propria candidatura per le posizioni disponibili nei diversi teatri di intervento. Non esiste dunque un meccanismo automatico per il reperimento delle risorse necessarie a garantire una partecipazione adeguata dell'Italia alle diverse operazioni ed onorare gli impegni presi nei diversi ambiti internazionali (ONU, OSCE, UE).

In effetti, l'Italia ha dovuto spesso fronteggiare la *carenza di personale civile* da impegnare in operazioni all'estero, soprattutto per alcune categorie di esperti altamente specializzati, come giudici, pubblici ministeri e polizia penitenziaria. L'indisponibilità di alcune funzioni è determinata da diversi fattori: *manca* di un'adeguata pubblicizzazione delle opportunità offerte dalle organizzazioni internazionali e regionali; *assenza di incentivi* a lasciare il proprio posto per servire in missioni internazionali, spesso in teatri lontani ed ostili; *carenza di formazione internazionalistica* del personale nazionale e di una sufficiente conoscenza delle lingue straniere.

Gran parte del personale civile impegnato in missioni internazionali viene distaccato dalle diverse amministrazioni nazionali, mentre una parte più ridotta stipula contratti *ad hoc* con il Ministero degli Affari esteri o direttamente con l'organizzazione regionale o internazionale di riferimento per il periodo di impiego nella missione. Le diverse categorie di personale fanno capo a varie amministrazioni nazionali: il Ministero degli Interni per il personale di polizia, il Comando generale dell'Arma presso il Ministero della Difesa per i Carabinieri, il Ministero della Giustizia per magistrati e polizia penitenziaria, la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la protezione civile, il Ministero degli Affari esteri per gli osservatori elettorali ed il personale *free-lance*.

Ciascuna amministrazione possiede una *propria banca dati* contenente i nominativi del personale disponibile ad essere inviato in missione all'estero. Tuttavia, questi *roster* o registri non sono centralizzati né standardizzati, non riflettono necessariamente i bisogni di personale da impiegare in operazioni internazionali, né il personale in essi collocato può sempre essere schierato.

Anche i *processi di selezione* variano per le singole amministrazioni. L'Arma dei Carabinieri effettua un esame preventivo dei curricula dei candidati al fine di valutarne titoli, esperienze professionali pregresse e corsi di formazione frequentati, mentre Ministero della Giustizia e Guardia di Finanza completano la selezione attraverso un colloquio orale. Nel caso degli esperti *free-lance*, il Ministero degli Affari esteri conduce soltanto uno scrutinio preliminare finalizzato a controllare la corrispondenza delle qualifiche individuali dei candidati con i requisiti previsti dalle organizzazioni di riferimento, per poi inoltrare le candidature agli organi responsabili.

Le Nazioni Unite hanno sviluppato un processo di selezione centralizzato gestito dal *Department for Peacekeeping Operations (DPKO)* del Segretariato Generale a New

York. Per quanto concerne la missione dell'OSCE, il Ministero degli Affari esteri possiede una banca dati gestita dall'Ufficio OSCE, che costituisce un pool di risorse alle quali attingere per presentare candidature all'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) di Varsavia (per le missioni di monitoraggio elettorale) oppure al Segretariato dell'OSCE (per le posizioni di esperti *seconded* presso le istituzioni e missioni sul terreno). Per le candidature di esperti italiani presso missioni dell'UE, l'Ufficio PESC/PESD del Ministero degli Affari esteri provvede a diffondere le richieste di contributo indirizzate agli Stati membri dal Segretariato del Consiglio dell'UE, in particolare dalla Capacità civile di Pianificazione e Condotta (*Civilian Planning and Conduct Capability*, CPCC), ai punti di contatto delle varie amministrazioni interessate. Ciascuna amministrazione procede autonomamente a selezionare i propri candidati e invia al Ministero degli Affari esteri le proprie proposte. Una volta raccolte tutte le candidature, l'Ufficio PESC/PESD del Ministero degli Affari esteri le trasmette a Bruxelles alla Rappresentanza italiana presso l'UE, che a sua volta le inoltra al Segretariato del Consiglio. La presentazione delle candidature da parte del Ministero degli Affari esteri non offre tuttavia garanzie di selezione finale da parte delle istituzioni internazionali.

Dall'analisi del sistema italiano di reclutamento del personale civile da impiegare in missioni internazionali è possibile identificare una serie di proposte finalizzate ad un processo più inclusivo ed efficace di generazione delle forze.

In primo luogo, occorre organizzare *campagne di informazione e promozione* per incentivare le candidature presso missioni internazionali da parte del personale civile, proveniente dalle amministrazioni, ma anche dal settore privato e dalla comunità scientifica.

Inoltre, bisogna creare dei *legami più efficaci tra il sistema di formazione e i meccanismi di reclutamento*, al fine di garantire che coloro che sono stati addestrati vengano effettivamente dispiegati in missione.

Per aumentare il bacino di reperimento del personale, è opportuno poi introdurre degli *incentivi* adeguati, soprattutto in termini finanziari e di progressione di carriera, che stimolino la partecipazione di funzionari nazionali e di esperti *free-lance*.

L'*armonizzazione delle banche dati* possedute dalle diverse amministrazioni garantirebbe una maggiore capacità di coordinamento e di risposta tempestiva alle richieste provenienti dalle organizzazioni internazionali e regionali. In particolare, occorre elaborare dei *criteri minimi comuni* (frequenza di corsi di formazione di base, conoscenza della lingua inglese, esperienze pregresse in missioni all'estero, ecc.) per l'identificazione del personale da inserire nei diversi registri. In un secondo momento, si potrebbe costituire una *banca dati unica*, che comprenda il personale proveniente dalle amministrazioni centrali dello Stato e gli esperti *free-lance*, divisi nelle diverse aree di impiego.

Un'ultima proposta riguarda la costituzione di una *cabina di regia istituzionale*, che potrebbe essere individuata presso il Ministero degli Affari esteri, che coordini le attività nazionali di reclutamento del personale civile e di gestione delle risorse umane.

### 3.4 Status giuridico

Il regime giuridico del personale impiegato in missioni civili risente di un'anomalia evidente.

Mentre per le forze armate esistono strumenti specifici, per i civili provenienti dalla pubblica amministrazione continuano ad essere utilizzati meccanismi ordinari per il distacco del personale all'estero. Occorre sottolineare anche che, durante la permanenza all'estero dei funzionari distaccati, si creano dei vuoti presso l'amministrazione di appartenenza che vengono colmati in modo approssimativo, e chi decide di partire incontra numerose *difficoltà ad essere reintegrato*. Per gli esperti civili *free-lance* si ricorre sempre più di frequente a contratti di *collaborazione* stipulati con il Ministero degli Affari esteri per un periodo pari a quello coperto dalla legge di rifinanziamento delle missioni internazionali. Gli strumenti giuridici utilizzati non sembrano tener conto delle peculiarità delle funzioni che gli esperti civili sono chiamati a svolgere in missioni internazionali e alimentano una situazione di *precarietà contrattuale* che non incentiva la partecipazione.

L'importanza crescente che l'impegno italiano in missioni civili internazionali ha assunto negli ultimi anni impone una **revisione degli strumenti contrattuali** utilizzati per l'invio del personale all'estero. In particolare, occorrerebbe elaborare strumenti *ad hoc*, che siano maggiormente rispondenti alle specificità dell'impiego in missioni internazionali, spesso in teatri lontani ed ostili. Inoltre, si dovrebbero rivedere i meccanismi di distacco e reintegro del personale delle amministrazioni inviate in missione, nonché il trattamento sia giuridico e che finanziario degli esperti *free-lance*.

Più in generale, la partecipazione italiana alle missioni internazionali *risente delle modalità di finanziamento delle missioni stesse*, che avviene mediante decreti-legge (i cosiddetti decreti-missioni) poi convertiti in legge. I decreti, che si riferiscono alla partecipazione italiana a missioni sia civili che militari, rispecchiano le richieste presentate da ciascuna amministrazione, precedentemente definite secondo valutazioni interne. I finanziamenti sono assegnati principalmente al Ministero della Difesa (quindi alle tre Forze Armate e ai Carabinieri), mentre gli altri dicasteri (Affari esteri, Interni, Economia e Finanze, Giustizia) si spartiscono il resto delle risorse disponibili. I provvedimenti di finanziamento delle missioni risentono in primo luogo del *frazionamento temporale*: hanno normalmente cadenza semestrale, ma esigenze di bilancio hanno imposto anche durate ancora inferiori (tre provvedimenti nel corso del 2009). Questo non facilita la programmazione strategica di lungo periodo e incide

negativamente sulla capacità di partecipazione italiana agli interventi internazionali. A ciò si aggiunge la *complessità dello strumento legislativo utilizzato*, che prevede la suddivisione del finanziamento in numerosi capitoli di spesa, per ente ed area, anziché per missione.

Per quanto riguarda i provvedimenti di autorizzazione della partecipazione alle missioni, è auspicabile introdurre formule che permettano di *valutare le esigenze di finanziamento per destinazione (ovvero per missione)*, in modo da assicurare maggiore trasparenza dell'esame parlamentare e accresciuta visibilità dell'impegno italiano. Le autorizzazioni di spesa italiane dovrebbero inoltre *mantenere distinte le missioni civili da quelle militari*, in considerazione della loro diversa natura. In prospettiva, le missioni civili potrebbero essere *sottratte all'autorizzazione parlamentare periodica*, come già avviene in altri Paesi europei (ad esempio Germania e Spagna) o nella stessa Italia per la cooperazione allo sviluppo.

In generale, bisogna sopperire alla *manca di una disciplina organica* della partecipazione italiana alle missioni internazionali. Occorre in proposito notare che le Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera stanno esaminando un serie di proposte di legge (A.C. 1213, A.C. 1820, A.C. 2605 e A.C. 2849) miranti all'istituzione di una normativa stabile di riferimento (per le missioni sia civili che militari) con particolare riferimento al trattamento economico e giuridico del personale impegnato in tali missioni<sup>21</sup>.

### 3.5 Responsabilità istituzionale

La decisione di partecipare alle singole missioni internazionali viene presa dai referenti politici sulla base degli impegni previsti annualmente nelle diverse sedi internazionali, in funzione delle priorità di politica estera e di specifici interessi nazionali. Spetta però a ciascuna amministrazione, tenendo conto delle risorse disponibili, valutare di volta in volta il numero di esperti da mettere a disposizione e selezionare il personale per le candidature internazionali.

Il personale inviato in missione risponde, oltre che alle *competenti istituzioni internazionali*, alla propria *amministrazione di provenienza*. Nell'ambito della gestione civile delle crisi, le amministrazioni interessate sono il Ministero della Difesa, il Ministero degli Interni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Giustizia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Affari esteri. *Manca una struttura centrale di riferimento*, anche se il Ministero degli Affari esteri ha sviluppato un meccanismo di coordinamento basato su una *rete di punti di contatto* costituiti in ciascuna amministrazione. Nel caso delle missioni civili dell'Unione Europea, questo

---

<sup>21</sup> Vedi L. Gianniti, *Aspetti normativi e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili PESD*, in N. Pirozzi (a cura di), *L'Italia nelle missioni civili dell'UE. Criticità e prospettive*, op. cit.

meccanismo ruota attorno all'Ufficio PESC/PESD della Direzione generale per l'integrazione europea, il quale funge anche da canale di comunicazione tra Roma e Bruxelles. Le attività relative a missioni delle Nazioni Unite e dell'OSCE sono seguite rispettivamente dall'Ufficio ONU e dall'Ufficio OSCE della Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani. Tuttavia, queste forme di coordinamento informale non risultano sempre efficaci, risentono della mancanza di un sistema stabile di consultazione e mancano di continuità istituzionale. L'attuale riforma del Ministero degli Affari esteri e la redistribuzione interna delle funzioni è destinata a generare ulteriore confusione e ritardi nelle attività di coordinamento in atto.

L'importanza, in termini politico-strategici e quantitativi, della partecipazione italiana alle missioni civili internazionali imporrebbe una ridefinizione ed istituzionalizzazione del coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate. In particolare, sarebbe opportuno creare un **organismo interministeriale**, eventualmente presso il Ministero degli Affari esteri, deputato alla gestione civile delle crisi. Questa struttura generale di coordinamento permetterebbe di amalgamare le attività dei diversi attori nazionali, promuovere il coinvolgimento delle varie amministrazioni e favorire l'elaborazione di linee guida uniche per l'impiego delle risorse umane nelle missioni civili.

### **3.6 Verso una strategia italiana sulla gestione civile delle crisi**

Le proposte contenute nei paragrafi precedenti in tema di formazione, reclutamento, status giuridico e responsabilità istituzionale costituiscono idee preliminari e di medio periodo verso una definizione strategica ed operativa della partecipazione italiana alle missioni civili internazionali. L'identificazione di direttrici di sviluppo nei diversi settori identificati permetterebbe di migliorare la capacità italiana di offrire una risposta credibile ed adeguata alle crescenti richieste di impegno in missioni civili internazionali. L'adozione di un documento strategico nazionale sulla gestione civile delle crisi è stata fortemente incoraggiata dalle istituzioni bruxellesi, sull'esempio delle esperienze già maturate in altri Paesi europei (tra i quali Svezia e Finlandia). A questo fine, potrebbe essere costituito un gruppo di lavoro interministeriale, che riunisca i rappresentanti delle diverse amministrazioni coinvolte e li affianchi a rappresentanti parlamentari ed esperti del settore provenienti dal mondo accademico e della ricerca.

## **4. CONCLUSIONI**

Le missioni internazionali sono una componente sempre più importante della politica estera italiana. La partecipazione di personale italiano, sia militare che civile,

ad operazioni di gestione delle crisi multinazionali serve gli interessi di sicurezza nazionali, concorre a mantenere la credibilità dell'Italia come membro affidabile delle più importanti organizzazioni internazionali di cui fa parte – UE, NATO, ONU – e ne accresce il prestigio internazionale.

Dato questo contesto, è opportuno riflettere sulla possibilità di migliorare la capacità italiana di proiezione. Nel testo sono stati avanzati suggerimenti specifici per quanto riguarda:

- la selezione e la gestione politica delle missioni;
- gli aspetti relativi all'organizzazione, all'addestramento del personale ed alla selezione degli equipaggiamenti per le missioni militari;
- gli elementi necessari all'elaborazione di una strategia nazionale per la gestione civile delle crisi.

Per quanto riguarda la selezione delle missioni, è da superare l'attuale sistema di valutazione caso per caso. Sarebbe opportuno impostare una procedura che consenta una **valutazione razionale della partecipazione** ad un'operazione internazionale.

Per quanto riguarda le missioni militari, è opportuna una riflessione franca e approfondita sui modi di ottimizzare le risorse a disposizione delle forze armate, dato il contesto di generale ristagnazione o declino della spesa pubblica per la difesa. Un passo importante sarebbe avviare una valutazione dei vantaggi che potrebbero derivare dal passaggio dall'attuale modello "1 a 4" (in base al quale ad ogni militare schierato in missione devono corrispondere tre militari schierabili in patria) a un più intensivo modello "1 a 3". Andrebbero poi ripensate le pratiche di addestramento e criteri di acquisizione degli equipaggiamenti allo scopo di creare dei "pacchetti di intervento" personale-equipaggiamenti più organici e integrati, e pertanto efficienti.

Per ciò che concerne le missioni civili, sono da valutare interventi sulla formazione del personale, sul suo reclutamento e status giuridico. Inoltre, sarebbe necessario creare una struttura centrale di riferimento per le varie amministrazioni dello stato che distaccano personale civile in missione, come, ad esempio, un organismo interministeriale deputato alla gestione civile delle crisi.



**Parte III:**  
**I principali contesti geopolitici di intervento**



### SINTESI DELLA PARTE III

La situazione della sicurezza nei tre scenari presi in considerazione è variabile. Nei Balcani il processo di stabilizzazione si sta avviando a conclusione. La NATO sta ridimensionando il suo impegno in Kosovo, e così ha fatto anche l'Italia, mentre la Bosnia è un Paese che ormai è ad un passo da entrare nella comunità di sicurezza euro-atlantica.

Molto diverso, invece, il discorso per Libano e Afghanistan. In Libano la situazione resta ancora molto incerta. La missione di interposizione UNIFIL ha garantito quasi quattro anni di sicurezza, ma l'evoluzione dello scenario resta tuttora legata a variabili di diversa natura, non necessariamente legate allo scenario interno libanese. In questo contesto, un fattore rilevante è l'emergere delle FA libanesi come nuovo ed importante attore ed il diverso atteggiamento del Governo libanese nei confronti del vicino siriano.

In Afghanistan, il contesto di sicurezza resta ad oggi precario. L'insurrezione sta allargando il raggio delle proprie azioni anche ad aree fuori da quelle di tradizionale radicamento, in aree come l'ovest e, soprattutto, il nord. Nel sud, la campagna di contro-insurrezione sta procedendo più lentamente di quanto previsto, anche perché gli insorti godono dei santuari in territorio pachistano. Sul fronte politico, invece, a tenere banco è il processo di riconciliazione, lanciato dal Presidente Karzai, sul quale pesano, però le incognite dell'atteggiamento pachistano e della Casa Bianca.



## 1. AFGHANISTAN

### 1.1 Il contesto generale

La decisione del presidente Obama di licenziare il comandante delle Forze USA e NATO in Afghanistan, il Gen. McChrystal, è avvenuta nel peggiore dei momenti possibili. A giugno le operazioni in Afghanistan sono divenute il più lungo coinvolgimento militare all'estero nella storia degli Stati Uniti, con oltre mille caduti e sei mila feriti, in un Paese dove l'insurrezione controlla la maggior parte dei distretti abitati considerati cruciali, intimidendo la popolazione e assassinando i leader tribali che collaborano con Kabul e ISAF. La campagna di contro-insurrezione al sud procede più lentamente di quanto previsto: l'offensiva lanciata nel febbraio scorso nell'area di Marjah a Helmand, ha incontrato maggiore resistenza da parte degli insorti di quanto inizialmente creduto, e, questo, ha comportato significativi ritardi nell'estensione dell'autorità governativa e nell'erogazione di servizi essenziali alla popolazione. La stabilizzazione dell'area è inoltre risultata più difficile a causa del continuo afflusso di combattenti dal confine pakistano. Infatti, anche le aree tribali del Pakistan al confine con l'Afghanistan continuano ad essere caratterizzate da un'alta instabilità, come testimoniato dal susseguirsi di attacchi di droni USA contro postazioni oltre confine dell'insorgenza e di Al Qaeda. (Da ultimo nel mese di settembre questi attacchi hanno causato una forte protesta del Pakistan che ha chiuso il confine con l'Afghanistan, impedendovi l'afflusso dei rifornimenti militari della NATO; i convogli NATO bloccati in Pakistan sono stati anche oggetto di attacchi armati). In questo quadro l'offensiva delle forze ISAF nella zona di Kandahar dopo numerosi ritardi ha preso avvio il 15 settembre. Tutto ciò, peraltro, avviene nel contesto di un 2010 che potrebbe rappresentare un altro "anno cruciale" per gli insorti da quando nel 2006 sono riemersi come un forza coerente sul territorio. Proprio il territorio è stata la discriminante del 2009, quando, per la prima volta si è assistito all'espansione dell'insurrezione dalle sue consuete basi nel sud pashtun, alle province settentrionali, occidentali e nord-orientali. In questa espansione, i tre principali gruppi dell'insurrezione, la Shura di Quetta (QST), l'Hezb-e-Islami Gulbuddin (HIG) e il Network Haqqani (HQN) possono fare affidamento sulle consistenti minoranze pashtun stanziatesi nel corso dei secoli al di fuori della loro tradizionale zona d'insediamento al sud, inseguendo maggiori opportunità economiche o per effetto di editti reali come quelli emanati durante il regno dell'Amir Abdur Rahman<sup>1</sup>. In questa situazione complessa, il Governo afgano ha insediato, alla

---

<sup>1</sup> Noto anche come "L'Amir di Ferro", favorì nei primi del '900 la diffusione della comunità pashtun al di fuori del sud e dell'est del Paese e contestualmente rafforzò le istituzioni dello Stato afgano unitario.

fine di settembre, un Alto Consiglio per la pace incaricato di avviare una trattativa con l'insorgenza e si susseguono indiscrezioni su contatti tra il governo afgano ed esponenti talebani.

## 1.2 Politica e sicurezza nel settore italiano<sup>2</sup>

Il Regional Command-West, dove opera il contingente italiano, comprende le quattro province di Herat, Badghis, Farah e Ghor: un'area pari all'estensione del Nord Italia, dove nel 2009 gli attacchi contro obiettivi "Occidentali" sono aumentati del 50%.

Lo stesso generale Alessandro Veltri, Comandante del Regional Command West quando in Afghanistan era presente la Brigata Sassari (turno terminato il 20 aprile), ha riferito di 37 operazioni portate a termine nel nord e oltre 80 nel centro-sud della RC-West congiuntamente con le forze afgane. Nella provincia di Herat opera dal mese di ottobre la Brigata Julia, che ha in dotazione i cingolati Dardo e i nuovi blindati Freccia, destinati a rafforzare la presenza a Farah, provincia al confine con l'Helmand passata sotto il controllo italiano dal mese di settembre ed in precedenza sotto controllo USA, dove saranno schierati anche alcuni dei nuovi elicotteri CH-47 e AB-205 che porteranno i velivoli italiani in Afghanistan a una trentina. La dimensione complessiva del contingente italiano è indicata dalla Nota aggiuntiva al bilancio della difesa 2011 in 3.970 unità.

La provincia di Herat vanta le migliori strade del paese grazie alla fitta rete di interessi commerciali iraniani qui presenti, considerato che il valico frontaliero con l'Iran di Eslam Qal'eh è a soli 40 minuti di distanza. Herat in passato era un'importante satrapia dell'Impero Persiano, ed ancora oggi l'Iran investe pesantemente nella provincia anche perché rappresenta un ponte naturale per le risorse dell'Asia Centrale. Investendo ad Herat, infatti, l'Iran intende facilitare l'accesso al mare attraverso i propri porti per le risorse delle repubbliche centrasiatriche. In tale senso, Teheran mira a fare della provincia di Herat un corridoio commerciale in grado di veicolare le esportazioni dell'Asia Centrale verso i porti di Chabahar e Bandar-e-Abbas ponendosi così come valida alternativa al porto di Karachi e al Pakistan ed arginando l'influenza di Islamabad nel "Grande Iran".

L'influenza iraniana, specie ad Herat è notevolmente favorita dalla sua composizione etnica. La popolazione della provincia, infatti, stimata in oltre un milione e 700 mila abitanti, è in prevalenza costituita da farsiwan, ovvero tagiki di lingua persiana, seguiti da hazara e aimaq.

---

<sup>2</sup> Cfr. anche Osservatorio di politica internazionale, *Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan*, a cura del CESI, Approfondimenti n. 6, Gennaio 2010

I farsiwan (noti localmente come “*dehgan*”, urbani) formano un sottogruppo della comunità tagika originario delle province di Herat e Farah e la loro specificità consiste nel parlare un dialetto del farsi denominato khorasani, proprio delle province orientali dell'Iran. A differenza dei tagiki, i farsiwan seguono la confessione sciita dell'Islam, ulteriore elemento che li accomuna alla Repubblica Islamica iraniana. La comunità farsiwan comprende, a seconda delle stime, dai 600 mila al milione di cittadini, principalmente insediati nelle province di Herat, Farah e Ghor. Un'altra importante componente etnica locale, anch'essa sciita, è rappresentata dai kizilbash, discendenti dei quadri militari e burocratici persiani retaggio della dominazione persiana dell'area. I kizilbash costituiscono un influente gruppo politico ed economico che conta circa 200mila persone insediate principalmente nelle città di Herat, Kabul e Mazar-e-Sharif.

Gli aimaq sono invece una costellazione di tribù semi-nomadi strettamente imparentata con gli hazara, da cui differiscono per la confessione sunnita. Le stime circa il loro numero variano dai 250mila ai 2 milioni e la loro più grande concentrazione si trova a nord della città di Herat, a Badghis e nella provincia di Ghor, dove sono il gruppo maggioritario. Storicamente i governi pashtun di Kabul, incluso il regime talebano, hanno tentato di accentuarne le differenze rispetto agli hazara, creando così nel tempo un clima di tensione fra queste comunità.

Altro attore internazionale influente ad Herat è l'India, il quinto donatore per importanza nel Paese (1,3 miliardi \$ investiti dal 2001), che ad Herat sta costruendo la diga di Salma, a 160 km ad est della città di Herat. La costruzione della diga, che dovrebbe essere ultimata a settembre 2011, desta la preoccupazione dell'Iran, normalmente in ottimi rapporti con New Delhi, in quanto la diga ridurrebbe la dipendenza elettrica dell'Afghanistan da Teheran e comporterebbe una riduzione importante della portata del fiume Harirud che alimenta una serie di bacini idrici nella provincia iraniana del Sistan. Non a caso, l'aumento degli attacchi contro il progetto indiano negli ultimi mesi è ricondotto ai 200 uomini sotto il comando di Mullah Mustafa, che secondo le autorità afgane riceverebbe assistenza proprio da Teheran.

I distretti meridionali della provincia di Herat, Shindand, Adraskan, Pashtun Zargun e Guzara sono invece abitati dalla minoranza pashtun e sono per questo interessati maggiormente dalle attività dell'insurrezione talebana che in questi contesti può giocare la carta del Pashtunwali (codice tribale pashtun) e della comunanza etnica. I pashtun della RC-West, che costituiscono la maggioranza (80%) nella provincia di Farah, sono presenti in enclavi montane anche nel nordovest della provincia di Badghis e in enclavi al sud ad Herat, appartengono principalmente alla tribù Durrani (clan Zirak, Achakzai, Barakzai e Alikozai). Un numero ristretto di loro appartiene invece al clan Panjpai (clan Noorzai e Alizai) e al clan Kakar.

La provincia di Herat è stata una dei principali campi di battaglia della jihad contro i sovietici, il cui principale nemico locale era rappresentato dal warlord Ismael Khan, originario proprio di Herat. Al ritiro dei sovietici, Khan ha assunto il controllo della

provincia sino al 1995, quando questa cadde in mano ai talebani del Mullah Omar. Ismael Khan è ritornato a governare Herat nel 2001, rimanendone saldamente in controllo nonostante le accuse di Kabul circa la sua gestione autocratica e personale dell'amministrazione locale e soprattutto degli introiti doganali. Nel tentativo di contenere il suo potere e rientrare in possesso della provincia più ricca del Paese, Karzai ha offerto a Khan un posto nel suo gabinetto nominandolo Ministro dell'Energia e delle Risorse Idriche. Il 2 gennaio 2010 Khan è stato una delle prime nomine del nuovo governo Karzai respinte dal Parlamento, che in seguito alla crisi elettorale intende monitorare più meticolosamente la composizione della nuova amministrazione, tacciata di corruzione e incompetenza dagli alleati internazionali e da gran parte della popolazione. Non è ancora chiaro se, in seguito alla sua "cacciata" da Kabul, Ismael Khan tornerà nella natia Herat. Certamente rimarrà un'influente pedina del contesto locale, anche se non sarà in grado di esercitare lo stesso potere incontrastato di una volta, in ragione del fatto che negli ultimi anni la città è tornata sotto il controllo del governo centrale, grazie all'opera dell'Esercito e della Polizia afghana coadiuvati da ISAF.

Attualmente il governatore della provincia e principale referente politico locale è Ahmad Nuristani.

Nuristani ha assunto la carica di governatore solamente nel febbraio 2009, sostituendo l'hazara Syed Hussein Anwari ritenuto incapace di gestire la deteriorata situazione di sicurezza. Anwari, ex-Ministro dell'Agricoltura del governo ad interim ed ex-comandante del gruppo militante, sciita e filo iraniano, Harakat-e-Islami-e-Afghanistan, aveva inoltre favorito eccessivamente gli interessi della comunità hazara (sciiti, circa mezzo milione) a scapito dei tagiki (sunniti, circa 1,5 milioni) e dei pashtun (sunniti, circa mezzo milione).

Ahmad Nuristani è invece un uomo fortemente voluto dal Presidente Karzai alla guida della provincia più ricca del Paese, ma spesso anche per questo la più "indipendente" dal governo centrale. Basti pensare che al tempo di Ismael Khan, le rendite doganali del valico di Eslam Qal'eh fruttavano mensilmente dai 3 ai 5 milioni di dollari e raramente venivano condivise con Kabul.

Karzai invece si fida di Nuristani, un pashtun che proviene dalla lontana provincia del Nuristan, nell'estremo oriente del Paese, e che ha ricoperto prima l'incarico di portavoce del Presidente e poi quello di Ministro delle Risorse Idriche e Ambientali durante il Governo ad interim, e, successivamente nel 2005, quello di vice Ministro della Difesa. Nuristani parla correntemente pashto, dari e inglese, ha studiato negli USA ed ha servito per alcuni anni all'interno del Consolato americano di Peshawar, durante l'occupazione sovietica.

Pur non facendone formalmente parte è considerato vicino al "Gruppo di

Roma”<sup>3</sup>, che riuniva gli esponenti in esilio della corte del re Zahir Shah.

In merito alla situazione di sicurezza, che sotto il suo predecessore era sensibilmente deteriorata, con rapimenti di titolari degli uffici di cambio e di famosi commercianti di Herat, con la nomina di Nuristani questi fenomeni sono considerevolmente diminuiti. Tuttavia, nei distretti meridionali dove l’etnia pashtun è dominante, si registra maggiore attività degli *insurgents*.

Per quanto riguarda i rapporti con l’Iran, l’influenza politica ed economica di Teheran è da considerarsi nel complesso positiva per Herat. Nella provincia è ancora fresco il ricordo dell’Iran come rifugio sicuro per la popolazione inerme e i mujahideen che sfuggivano alle offensive sovietiche durante gli anni Ottanta. Certamente gli aspetti benefici dell’influenza iraniana nel Paese spiccano rispetto al ruolo del Pakistan, che anche se in passato rappresentava anch’esso un rifugio sicuro dall’Armata Rossa, oggi è considerato una delle principali fonti dell’insurrezione talebana, nonché suo retroterra strategico e logistico.

La spessa matrice di interessi economici iraniani è una delle ragioni principali dietro la buona condizione delle strade di Herat, relativamente al contesto nazionale. L’Iran è inoltre un importante fornitore di elettricità, fattore che fa di Herat la città meglio illuminata del Paese e che le ha guadagnato il nomignolo scherzoso di “Dubai d’Afghanistan”. Le merci che provengono dai valichi con l’Iran dimostrano anche, forse paradossalmente, come quel Paese rappresenti per Herat una sorta di “finestra sul mondo”. Ogni giorno, infatti, centinaia di camion giungono dall’Iran carichi di pneumatici giapponesi (Yokohama), prodotti elettronici asiatici provenienti dai porti franchi del Golfo, bombole di gas dal Turkmenistan, macchine usate europee (soprattutto tedesche) ed infine carburante iraniano, a pochi centesimi al litro in virtù degli elevati sussidi statali vigenti nel Paese degli Ayatollah.

Per quanto riguarda invece le province di Ghor e Farah, i contesti etnico/tribali non potrebbero essere più diversi. Se da una parte la remota e aspra Ghor è quasi totalmente abitata da tagiki, aimaq, hazara e uzbeki ed è conseguentemente caratterizzata da una più bassa incidenza della guerriglia, dall’altra la provincia di Farah fa registrare uno dei più alti livelli di insicurezza della RC-W, considerata la prevalenza di pashtun fra la popolazione e l’alta concentrazione di piantagioni di oppio (seconda solo a Helmand). Nella provincia si registrano di frequente scontri a fuoco anche molto intensi nei distretti di Bala Boluk (specie nell’area di Shiwan) e Gulistan e questo avviene a causa della vicinanza della provincia alle zone calde di Helmand e Uruzgan. Nelle aree citate, i talebani hanno in più occasioni attaccato i convogli militari in movimento sulla strada 517 con imboscate e ordigni improvvisati. Bande di talebani che fuggono dalle operazioni dei Marines USA e dei Royal Marines

---

<sup>3</sup> Nuristani ha vissuto per alcuni mesi a Roma nel 2001 quando curava le relazioni esterne e la politica estera del Re.

britannici riparano a Farah dove sfruttano la minore concentrazione di assetti ISAF (la Provincia è la quarta del Paese per estensione) per occupare brevemente villaggi o parti di distretti per poi re-infiltrarsi verso il sud. Il governatore Roohul Amin ha dimostrato di essere a suo agio sia nei tradizionali contesti tribali pashtun, fattore determinante per la sua reputazione presso i locali, sia nelle sue quotidiane relazioni con gli Occidentali e, in particolare, con gli USA (che gestiscono il PRT della Provincia) e l'Italia.

Per quanto riguarda Ghor, provincia a maggioranza hazara e pertanto molto meno interessata dall'insurrezione, il principale sviluppo politico riguarda il licenziamento del Governatore Syed Mohammad Eqbal Munib nel maggio scorso. Munib è stato allontanato da Hamid Karzai in seguito ad una lettera aperta, indirizzata al Presidente e scritta dal Consiglio Provinciale e da alcune organizzazioni non governative afghane, che criticava duramente l'operato del Governatore, accusandolo di corruzione e scarsa professionalità. Nel capoluogo, Chaghcharan, dove ha sede il PRT, opera un contingente ISAF composto da circa 250 soldati lituani, coadiuvati da aliquote USA, danesi e islandesi.

L'altra provincia del settore ovest, Badghis, con una popolazione di 420 mila abitanti, è una delle più povere del Paese. L'agricoltura è la principale fonte di sostentamento della popolazione, ma importante è anche la produzione locale di tappeti.

Il territorio si estende tra i fiumi Morghab e Harirud e lambisce a nord il deserto di Saragh al confine con il Turkmenistan.

Rispetto alla provincia di Herat, un vero e proprio deserto dei tartari dal punto di vista geografico, con le sue infinite distese di terra brulla e pianeggiante, la provincia di Badghis ha un'altitudine media superiore (alture del Torkestan) e una temperatura relativamente più mite e ventilata. In farsi, *badgheez* significa infatti "dimora dei venti". A causa del sottosviluppo economico e dell'orografia, una delle criticità della provincia è costituita dal settore trasporti, con una carenza di strade asfaltate e un solo aeroporto (Qal-e-Naw) con minime capacità di gestione di aeromobili.

Il governatore della provincia di Badghis, Delbar Jan Arman, è un pashtun che parla correntemente sia il dari, sia l'inglese.

Badghis versa in condizioni più disagiate rispetto a Herat a causa della mancanza di fondi sufficienti per finanziare l'attività di ricostruzione e della carenza di risorse umane, in particolar modo militari, necessarie per soddisfare le richieste della popolazione locale e per fronteggiare la serpeggiante insurrezione, che dal 2007 fa sentire la sua presenza nella provincia in maniera crescente. A Badghis infatti la sicurezza è peggiorata sensibilmente negli ultimi due anni. Da un livello semi-trascurabile, si è giunti ad una presenza fissa di insorti, specie nei distretti di Bala Morghab (64mila ab.), Muqur (16mila ab.) e Ghormach (35mila ab.) e alla nomina da parte dei talebani di un governatore-ombra con una sua amministrazione parallela.

Fonti militari NATO hanno peraltro individuato due direttive di infiltrazione da parte dei talebani della Shura di Quetta nell'area di responsabilità italiana, entrambe attraverso la provincia di Helmand, una verso Farah e l'altra proprio verso Badghis. Secondo fonti ISAF, infatti, il distretto di Bala Morghab rappresenta il fulcro dell'insurrezione nel nord-ovest del Paese, come dimostra la frequenza di operazioni congiunte ISAF e ANA nell'area, l'ultima delle quali all'inizio di aprile ha portato all'uccisione di 30 guerriglieri e all'arresto di 15.

Storicamente, Badghis è sempre stata più aperta all'influenza talebana delle altre province settentrionali a causa della consistente minoranza pashtun, ed è infatti stata la prima provincia del nord a cadere in mani talebane nel 1997. La distribuzione etnica vede i pashtun (circa il 35%) concentrati nei distretti settentrionali di Muqur, Bala Morghab, Ghormach e nel capoluogo Qal-e-Naw; i tagiki (40%) e gli hazara (10%) al centro e al sud; i turkmeni (15%) lungo il confine con il Turkmenistan. Dopo il 2001, le sanguinose rappresaglie perpetrate da comandanti dell'Alleanza del Nord, come il tagiko Atta e l'uzbeko Dostum, ai danni delle comunità pashtun hanno notevolmente incrementato il sostegno all'insurrezione. In poche settimane, dopo la caduta del regime talebano, oltre 50 mila contadini pashtun, residenti con le loro famiglie nel nord del Paese, sono sfuggiti alle persecuzioni, finendo nella miseria dei campi profughi nei dintorni di Kandahar, la culla della comunità pashtun afghana.

Questo non ha fatto altro che alimentare ulteriormente il sentimento ultra-nazionalista dei pashtun.

L'espansione delle attività degli insorti ha aumentato gli attriti inter-etnici nella provincia, specialmente con i tagiki, in seguito all'uccisione di alcuni influenti comandanti locali. Nonostante il leader talebano e governatore-ombra della provincia, Mullah Ghulam Dastagir, sia stato ucciso il 16 febbraio 2009 in un raid aereo USA, insieme alla maggior parte dei suoi luogotenenti, l'area è ancora fortemente instabile ed il contesto di sicurezza è ancora precario. La consistenza numerica dei gruppi di insorti è stata stimata sia da fonti afghane che ISAF in 200-300 guerriglieri asserragliati nelle montagne che sorgono a nord del capoluogo e si protendono sino al confine turkmeno.

Questi gruppi di insorti, sebbene animati da spirito anti-governativo, non presentano un fronte unito ma sono spesso realtà che rivaleggiano l'una con l'altra per influenza e territorio. Mullah Dastagir si era in fatti più volte scontrato con il Mullah Bahauddin dell'area di Dokoon, nel distretto di Bala Morghab.

Proprio l'*amir* (comandante) di uno di questi gruppi, Mullah Jamaloddin Mansoor, avrebbe assunto la carica di governatore-ombra in seguito alla morte di Dastagir. Negli ultimi mesi del 2008 e nei primi mesi del 2009 la pressione esercitata dagli insorti sulle forze di Esercito e Polizia afghane, male addestrate ed equipaggiate, si è rivelata per queste ultime insostenibile.

Le prime vittime dell'insurrezione infatti, come spesso viene dimenticato dalle

opinioni pubbliche occidentali, sono proprio le forze di sicurezza locali, ANA e ANP, le cui unità sono spesso decimate in imboscate, attacchi suicidi e attacchi mediante IED.

### **1.3 La natura dell'insurrezione nella RC-WEST**

Tuttavia, per ragioni storiche, etniche e culturali, il contesto dell'insurrezione a Herat e nella maggior parte del quadrante occidentale dell'Afghanistan è profondamente diverso da quello delle province meridionali del Paese, dove dominano i pashtun. Per la maggioranza degli insorti nella RC-West, la decisione di imbracciare le armi contro Kabul dipende da una serie di fattori. Per molti partecipare all'insurrezione è innanzitutto una questione di status, che deriva in parte dal potere coercitivo delle armi e in parte dagli ottimi salari che ognuno dei citati gruppi può permettersi di pagare a ciascuno dei suoi miliziani – 100 dollari al mese. Gli USA e la NATO ritengono dunque di poter “re-integrare”, gergo militare per “incentivare i combattenti a defezionare”, offrendo a ciascuno di loro un lavoro retribuito, dal momento che, se motivati da fattori economici, essi preferiranno vivere e continuare così a guadagnare, piuttosto che combattere e morire. I successi dimostrati sul campo (incluso a Herat) dimostrano che, lungi dall'essere un'insurrezione prevalentemente ideologica, quella afghana è un'insurrezione dove molti miliziani e comandanti sul terreno combattono agli ordini dei leader ideologici dell'insurrezione ma per ragioni che esulano dallo zelo religioso. Le ragioni che spingono molti afghani a combattere contro Kabul e ISAF sono a volte politiche e materiali, il licenziamento da una posizione governativa, odio per le Forze di Sicurezza Afgane, pressioni familiari e tribali (faide inter-tribali) e povertà. I capi dell'insurrezione, Mullah Omar, Jalaluddin Haqqani e Gulbuddin Hekmatyar, che operano tutti dal vicino Pakistan con il sospetto sostegno dell'apparato di intelligence del Paese (ISI), hanno tutti a più riprese criticato questa equiparazione, asserendo che i loro combattenti sono mujahideen che combattono gli infedeli e che pertanto non possano essere “comprati”. Tuttavia la realtà è diversa, come dimostrano i risultati ottenuti, ad esempio, nel mese di Novembre, nel distretto di Pashtun Zargun di Herat, quando i combattenti del comandante locale Abdul Wahab si sono arresi in cambio di lavoro e protezione dai talebani e dai raid di ISAF. Nell'intricato contesto delle lealtà etno-tribali afgane, alcuni dei combattenti in questione avevano militato fra le file dell'Alleanza del Nord, l'unione di warlord che combatté contro i talebani negli anni '90. Certamente, la natura frastagliata di un'insurrezione che si compone di svariati gruppi attivi in diverse parti del territorio afghano, fa sì che sia molto difficile fare generalizzazioni sulle ragioni che spingono afghani da diverse parti del Paese a partecipare all'insurrezione. Ad esempio, i pashtun del sud, e in particolare di Kandahar, dove nel 1994 il Mullah Omar fondò il movimento talebano, sono probabilmente più ideologizzati delle loro controparti ad Herat, dove ci sono prove materiali di considerevole pragmatismo nel momento di scegliere da che parte

schierarsi. È per questa ragione che il vice Comandante dell'Afghan National Police (ANP) di Herat, Delawar Shah Delawar, ha descritto gli insorti nella provincia come dei disillusi, individui che hanno perso lo status di un tempo e i vantaggi che da questo derivavano.

Nessuno meglio di Ghulam Yahya Akbari, che fu sindaco di Herat nei primi anni Novanta dopo il ritiro sovietico, incarna l'archetipo dell'insorto della zona di Herat. Akbari, è rimasto ucciso in un raid aereo NATO nell'ottobre dell'anno scorso, in quello che figura sicuramente come uno dei principali sviluppi in tema di sicurezza della Provincia degli ultimi due anni. Se da sindaco di Herat, il tagiko Akbari si era opposto ai talebani pashtun ed era scappato in Iran in seguito alla loro vittoria nella guerra civile, è stata la perdita della posizione di capo del Dipartimento dei Lavori Pubblici di Herat, dopo l'invasione americana, a far maturare in lui la decisione di unirsi all'insurrezione. Inoltre, a quanto pare, quando era in carica, Akbari avrebbe contribuito positivamente alla ricostruzione di una delle città più moderne d'Afghanistan, ed è a causa dei dissapori con il precedente Governatore Syed Hossein Anwari che perse il suo posto nel 2006. Questo peraltro è confermato dal Governatore Nuristani, che considera Akbari una vittima delle circostanze e soprattutto del suo predecessore Anwari. La composizione della milizia che Akbari (noto anche come il "talebano tagiko") aveva ammassato (circa 400 uomini), dopo essersi ritirato nel villaggio natale di Siyawooshan, è tipica della natura composita dell'insurrezione a Herat. Nonostante il gruppo di Akbari fosse assistito finanziariamente e materialmente dalla Shura di Quetta, che inviò persino esperti di esplosivi dal Pakistan e dall'Iran, vi erano numerosi tagiki nel gruppo che, lungi dall'essere animato dall'ideologia islamica, era un cenacolo di opportunisti, criminali comuni, contadini ed ex-funzionari governativi disillusi dal governo. Ad esempio, due dei suoi luogotenenti, Sharif Pashtoon (pashtun) e Suleiman Amiri (tagiko) erano rispettivamente, un contadino di Adraskan, al quale il governo non aveva costruito un pozzo d'irrigazione, ed un comandante di battaglione dell'ANA che era scappato sui monti (con il Ford Ranger d'ordinanza) in seguito al suo licenziamento. Secondo il direttore del unità di contro-terrorismo dell'ANP di Herat, Mohammad Rahim Panjshiri, il gruppo di Akbari, noto come "Herat Mujahideen" avrebbe avuto contatti con gruppi quali HIG e QST, per conto dei quali avrebbe attaccato le forze ISAF (anche razzi contro Camp Arena, Quartier Generale del RC-W) e quelle afgane. Nonostante le smentite di Akbari, sembra che una qualche forma di coordinamento con entità ben più ideologiche esistesse, come dimostrato dal transito di combattenti arabi dall'Iran ad aree sotto il suo controllo e dal fatto che queste stesse aree fossero soggette alla stessa versione della Sharia imposta dai talebani. Peraltro, sembra che Akbari fosse dietro il rapimento di un indiano e sei afgani che lavoravano per una società di telecomunicazioni ad Herat, all'inizio del 2009. La violenza contro cittadini indiani in Afghanistan è solitamente fatta risalire ai gruppi dell'insurrezione sostenuti dal Pakistan, ed il fatto che gli afgani siano stati rilasciati, mentre l'indiano è deceduto da prigioniero nel febbraio 2009, avvalorava la tesi del coordinamento con i

gruppi citati. Ad ogni modo, il grosso delle attività dei Mujahideen di Herat era di tipo criminale (rapimenti, estorsioni, intimidazioni) finalizzate all'auto-finanziamento.

Nel distretto di Guzara, Akbari poteva contare sul sostegno della popolazione locale, mai vicina ad una Kabul poco visibile in queste aree, ed è per questo che, dopo la sua morte ad ottobre, in migliaia hanno accompagnato la sua salma alla moschea di Siyawooshan per la sepoltura.

Dopo la morte di Akbari e la riorganizzazione dei quadri di ANP e NDS (National Directorate of Security), l'impronta dell'insurrezione nella provincia di Herat si è significativamente ridotta. Circa 300 combattenti dell'Herat Mujahideen si sono arresi al Governo provinciale nei giorni e nei mesi dopo la morte di Akbari nell'ottobre 2009, molti attirati dalla promessa di un lavoro.

Tuttavia, da circa 8 mesi, gli ex-combattenti vivono in una sorta di limbo, impossibilitati dal fare ritorno nei loro villaggi perché il governo non ha mantenuto le promesse fatte, esponendo contestualmente gli interessati ad umiliazioni quotidiane ed al rischio di rappresaglie talebane. Nei distretti di Pashtun Zargun (est di Herat City) e Guzara (ovest di Herat City), i precari equilibri etno-tribali sono resi ancora più labili dalla presenza di centinaia di ex-combattenti senza lavoro.

Nonostante questi contrattempi possano avere conseguenze potenzialmente negative per la sicurezza della RC-West, negli ultimi due mesi sono continuate le defezioni di membri dell'insurrezione sotto l'egida della *Peace and Reconciliation Commission* di Herat. Fra questi si contano 20 combattenti dal distretto di Khaki Safeid a Farah, 7 dal distretto di Pashtun Zargun di Herat, 14 del gruppo del Mullah Taza Gul (incluso lo stesso Gul) del distretto di Shindand ad Herat e 30 combattenti agli ordini del Mullah Zamarai Akhund (incluso Akhund) attivi anch'essi a Shindand.

Questi ultimi sviluppi dimostrano la natura multiforme dell'insurrezione afghana e, nella fattispecie, la preponderanza di insorti "non-ideologici" ad Herat, anche se le lacune evidenziate nella risposta del governo afghano ai programmi di riconciliazione potrebbero dare a questi sviluppi sicuramente positivi, un carattere effimero.

## 2. BALCANI

### 2.1 Bosnia

Sono passati quindici anni da quando, nel novembre 1995, Slobodan Milošević, Alija Izetbegović e Franjo Tuđman – Presidenti di Serbia, Bosnia Herzegovina e Croazia – hanno siglato gli Accordi di Pace di Dayton – *General Framework Agreement for Peace* – che avevano l'obiettivo di porre fine al conflitto in Bosnia Erzegovina. In particolare, con l'Annesso 4 degli Accordi venne elaborata una Carta costituzionale di emergenza che fungesse da base per l'architettura istituzionale del nuovo Stato

bosniaco. Nel corso di questi anni, il Paese è riuscito a sopravvivere principalmente grazie ai considerevoli aiuti economico-politici provenienti dalla Comunità Internazionale e il quadro politico nazionale è tutt'altro che stabilizzato. Attualmente, la Bosnia Erzegovina risulta divisa tra le istanze della classe politica e la Comunità Internazionale, sempre meno orientata ad un organico progetto di *nation building*. Il Paese sembra continuare a vivere una perenne fase di transizione che influenza tutti gli aspetti della vita civile e sociale e che peggiora col passare del tempo.

Il 2009 avrebbe dovuto segnare un anno di svolta per la Bosnia Erzegovina, ma si è concluso con una gravissima crisi politica, tradottasi in una serie di fallimenti istituzionali. In primis, il naufragio dei colloqui politici *Dayton 2* o *Butmir Talks* – dal nome della base militare internazionale di Camp Butmir, Sarajevo, che li ha ospitati – patrocinati dal Sottosegretario americano agli esteri, James B. Steinberg, e dal Ministro degli Affari Esteri svedese, Carl Bildt. Nello specifico, i colloqui miravano a creare una base comune di partenza per la modifica di una Carta costituzionale che sempre di più si sta dimostrando inadeguata nella prospettiva di un futuro ingresso del Paese nella NATO e nell'Unione Europea. Il tentativo si è rivelato fallimentare soprattutto perchè le autorità locali non si sono dimostrate aperte al dialogo. Anche in questo caso, Sarajevo ha perduto l'occasione per acquistare credibilità agli occhi di Bruxelles.

Dal punto di vista interno, il nulla di fatto dei *Butmir Talks* ha peggiorato una situazione istituzionale già precaria a causa dell'esclusione della Bosnia dal regime di liberalizzazione dei visti per l'ingresso nell'UE e dal rifiuto della NATO di includere il Paese nel *Membership Action Plan*. Parallelamente, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha prolungato la missione militare EUFOR Althea di un altro anno e la chiusura dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante è stata rinviata a data da destinarsi. Inoltre, l'acquisizione di un seggio al Consiglio di Sicurezza per il biennio 2010-2012 sembra non aver fornito al Paese la giusta credibilità di cui avrebbe avuto bisogno sul piano internazionale.

Tuttavia, va considerato che la Bosnia attuale è estremamente più stabile rispetto al 1995. I progressi lungo il cammino verso la comunità euro-atlantica ci sono stati. In quest'ottica, la ratifica dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'UE e la cattura di Radovan Karadžić nel 2008 avevano fatto pensare che finalmente il Paese avesse intrapreso la strada della normalizzazione. Tuttavia, gli sforzi compiuti nel corso del 2008 non solo non hanno dato alla Bosnia Erzegovina l'impulso al rinnovamento che la Comunità Internazionale si aspettava, ma sembrano averla bloccata in una fase di indeterminatezza politica.

In questo quadro, i risultati delle elezioni presidenziali e parlamentari del 3 ottobre 2010 inseriscono degli elementi di novità, rappresentati in particolare dall'elezione alla presidenza per la componente bosniaco-musulmana di Bakir Izetbegovic, figlio di Alija e su posizioni più moderate, anche per quel che concerne il dialogo con la componente serbo-bosniaca, rispetto al suo predecessore Haris Silajdzic.

Per quanto riguarda la sicurezza, la risoluzione 1875 del 2009, il Consiglio di Sicurezza ONU ha esteso il mandato della missione EUFOR ALTHEA fino al novembre 2010. Attualmente, sono dispiegati sul campo circa 2.500 uomini – appartenenti a 26 Paesi – tra cui 293 militari italiani tra Carabinieri – ossia la componente principale della Integrated Police Unit (IPU) – ed elementi della Brigata Contraerei dell'Esercito.

La missione ha preso ufficialmente avvio il 2 dicembre 2004, in sostituzione dell'operazione NATO *Joint Forge*, conclusasi a seguito della decisione, presa al vertice di Istanbul del giugno 2004, di lasciare il campo alle forze UE, forti di un nuovo mandato delle Nazioni Unite, in base alla risoluzione 1551 del 9 luglio 2004.

Dato il sensibile miglioramento della situazione della sicurezza, si sta assistendo a una progressiva riduzione delle forze e al passaggio di poteri alle autorità locali. Il compito di ALTHEA oggi è limitato ad attività di collegamento con le autorità bosniache, di mentoring e di polizia. Inoltre, il 18 novembre 2009, è stato siglato con le controparti locali un “Protocollo di Intesa” per regolare il controllo delle importazioni, delle esportazioni, del transito e del trasporto di armi ed equipaggiamenti militari, munizioni, tecnologia duale e materiale nucleare da e per la Bosnia. In questo modo si è ultimata la cessione di responsabilità alle autorità bosniache delle funzioni esecutive derivanti dagli accordi di Dayton.

Le truppe EUFOR sono schierate principalmente nell'ambito del Comando di Camp Butmir a Sarajevo. La struttura attuale di EUFOR consiste in un Comando, presso Camp Butmir (con personale multinazionale), un battaglione multinazionale di manovra, un plotone RECCE, quattro compagnie con assetti nazionali di supporto; una Forza di Gendarmeria Europea (EUROGENDFOR) composta da un Comando, due compagnie IPU, elementi specialistici, team logistico e amministrativo e cellula di supporto nazionale; cinque Centri di Coordinamento Regionale (Regional Coordination Centre - RCC), distribuiti a Banja Luka (RCC 1), Mostar (RCC 2), Sarajevo (RCC 3), Tuzla (RCC 4), Zenica (RCC 5) e dei Liaison and Observation Teams (LOT).

## **2.2 Kosovo**

Il Kosovo ha festeggiato il secondo anniversario dalla dichiarazione unilaterale di indipendenza, avvenuta il 17 febbraio 2008. A due anni di distanza, Pristina sta ancora attraversando una difficile fase di transizione istituzionale che non favorisce lo sviluppo dello Stato e proietta all'esterno l'immagine di un Paese fragile sia economicamente sia politicamente. Nonostante il Kosovo continui a ricevere ingenti aiuti internazionali, la ripresa rimane debole e il clima per gli investimenti stranieri non risulta ancora favorevole. Un salario medio mensile al di sotto dei 300 euro e un tasso di disoccupazione pari al 40% fanno del Kosovo uno dei Paesi più poveri d'Europa. In più, l'accentuato controllo politico sull'economia, la carenza di

trasparenza nella gestione dei conti pubblici e la dilagante corruzione stanno condizionando lo scenario di crescita del Paese. Queste dinamiche influiscono in maniera significativa anche sul contesto politico del Paese. Ad oggi, il Kosovo è riconosciuto da 65 Paesi membri delle Nazioni Unite e da 22 su 27 Stati dell'Unione Europea. Inoltre, è entrato a far parte di sole due strutture internazionali, ossia il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale.

La complessità di questa situazione è stata confermata il 14 ottobre 2009, quando la Commissione Europea ha pubblicato l'ultima relazione annuale sull'allargamento in cui sono stati posti in evidenza gli scarsi risultati del governo di Pristina nel cammino verso l'UE, importante lasciapassare per un riconoscimento internazionale meno contestabile. Nello specifico, la disomogenea percezione internazionale si riflette pesantemente all'interno della Repubblica. L'architettura istituzionale del Kosovo si basa su quattro sovrastrutture amministrative: due internazionali – UE e ONU – e due locali – albanese e serba – la cui funzionalità è garantita dalla missione della NATO, KFOR.

Dalla dichiarazione d'indipendenza del 2008, la situazione della sicurezza in Kosovo non ha subito variazioni di rilievo. I temuti scontri interetnici tra kosovari-albanesi e kosovari-serbi non si sono verificati. Si sono registrati singoli episodi di violenza, soprattutto sull'onda degli entusiasmi post-indipendenza, ma si tratta di casi isolati. I soldati NATO e la polizia kosovara hanno il pieno controllo del territorio. La situazione più delicata rimane quella della parte settentrionale della regione, oltre la sponda nord del fiume Ibar dove risiede la maggioranza della popolazione di etnia serba. Nell'ottica di passare a una gestione locale della sicurezza, la NATO sta addestrando una nuova forza in Kosovo, la *Kosovo Security Force*, multinazionale ed equipaggiata con armi leggere, come previsto dal piano Ahtisaari. L'accordo tra i ventisei Stati membri è arrivato proprio in concomitanza con l'entrata in vigore della Costituzione del Kosovo, il 15 giugno 2008. La Forza, con un limite di 2.500 soldati, avrà il compito di intervenire nelle situazioni di emergenza e dedicarsi alla protezione civile. Le zone di confine continueranno ad essere controllate direttamente dalla KFOR.

L'integrazione della non maggioranza<sup>4</sup> serba presente sul territorio del Kosovo rimane il nodo importante. La linea della Serbia sembra seguire un doppio binario. Da una parte, l'azione di isolamento dei serbi dalle istituzioni di Pristina, che per Belgrado è un fattore significativo della politica di contrasto all'indipendenza dell'ex provincia. Dall'altra parte, il contenimento dell'esodo serbo, cercando di sostenere i bisogni della comunità direttamente sul territorio kosovaro. Finora, il governo serbo ha diretto ingenti risorse verso le enclavi, ma il loro effetto è stato limitato,

---

<sup>4</sup> Nella terminologia corrente in ambito internazionale, non si parla più di “minoranza serba”, ma di “non maggioranza”.

soprattutto nella regione a sud del fiume Ibar, dove si trovano numerose comunità serbe sparse a “macchia di leopardo”.

Nonostante l’invito di Belgrado a boicottare le istituzioni kosovare, è cresciuto il numero dei serbi che hanno trovato modo di impegnarsi con tali istituzioni su questioni pratiche di comune interesse, affidandosi a queste ultime per servizi, richiedendo documenti ufficiali kosovari e accettando stipendi kosovari (anche in questo caso l’accettazione dell’euro è un segnale importante). L’approccio di Belgrado si è rivelato ulteriormente difficile da sostenere a causa delle restrizioni di bilancio dovute alla crisi economica mondiale.

Le dinamiche attuali portano a pensare che la situazione in Kosovo abbia intrapreso la via della normalizzazione e di un’apparente buona convivenza tra albanesi e serbi. Si tratta, però, di un quadro ancora non definito in cui permangono numerosi nodi e ostacoli oggettivi a una vera integrazione. Attualmente, la mancanza di lavoro costituisce la maggiore fonte di preoccupazione e di disagio per entrambe le componenti etniche ed è anche il fattore principale che sta rallentando il rientro in Kosovo dei serbi fuggiti durante la guerra.

Peraltro, rimane aperta la questione dello status definitivo del Kosovo, lo scorso luglio la Corte internazionale di giustizia ha, un po’ a sorpresa, riconosciuto la legittimità dell’indipendenza kosovara, suscitando le reazioni fortemente negative della Serbia. Tuttavia spazi per un dialogo sembrano essersi riaperti con l’approvazione, da parte dell’Assemblea Generale ONU, lo scorso 9 settembre di una risoluzione proposta dalla Serbia e sostenuta da tutti i membri dell’Unione europea per l’avvio di trattative serbo-kosovare mediate dall’Unione europea.

Nell’ottica di un passaggio di consegne con l’UE, la missione ONU (United Nation Mission in Kosovo – UNMIK) ha subito una riconfigurazione che si è divisa in tre fasi. La prima ha riguardato le modifiche della struttura amministrativa in relazione alle funzioni che UNMIK non era più in grado di svolgere. La seconda fase, la più consistente, ha interessato il settore della *rule of law* – polizia, giustizia, dogane – e lo spiegamento sul terreno della missione dell’UE, EULEX. Nel corso del 2009, sotto l’ombrello delle Nazioni Unite, EULEX ha completato il proprio dispiegamento sull’intero territorio kosovaro, rilevando così le funzioni di UNMIK. Attualmente, è in via di sviluppo la terza fase che riguarda la logistica, l’amministrazione, i servizi e la sicurezza.

In una prospettiva di razionalizzazione della presenza internazionale sul campo, al momento tre sono le componenti con marchio europeo presenti sul territorio. Tutte mirano a un unico obiettivo: fornire supporto alle autorità del Kosovo affinché queste raggiungano, al più presto, gli standard europei.

La componente politica è rappresentata dall’*International Civilian Office /European Union Special Representative (ICO/EUSR)*, che si prefigge lo scopo di supportare le autorità del Kosovo nella delicata fase di transizione. L’avanguardia di tale

componente è rappresentata dal *ICO/EUSR Preparation Team* che opera in Kosovo fin dalla metà del 2006.

La seconda è la componente operativa che – nel quadro della Politica di Sicurezza e di Difesa Europea – ha l'obiettivo di coadiuvare le autorità del Kosovo nel campo della *rule of law*. In questo contesto, si inquadra la costituenda Missione Europea sullo Stato di diritto in Kosovo (*European Union Rule of Law-EULEX*). Anche in questa circostanza, l'avanguardia di tale struttura, presente in Kosovo fin dalla metà del 2006, è rappresentata dall'*European Union Planning Team*.

Infine, c'è una componente istituzionale, presente in Kosovo dalla fine del 2004 e incaricata – per il tramite dell'*European Commission Liaison Office* – di sostenere il Kosovo nel quadro della sua integrazione regionale.

Raggiunta la piena capacità operativa, EULEX può contare, quindi, su tre distinte componenti: una di polizia, una giudiziaria e una doganale, per un totale di circa 1.900 funzionari internazionali, a cui si deve aggiungere un personale locale di 1.200 unità. Il mandato attuale della missione è valido fino al 2012.

Un ulteriore attore sul terreno è la NATO con la missione KFOR. L'operazione impegna oggi circa 10mila soldati di 31 Paesi – NATO e non – con la previsione di attuare un progressivo ritiro. Il contributo italiano è destinato a scendere dagli attuali 1.200 soldati a 650 (compresi quelli che formano la missione civile EULEX). Se da un lato questa decisione potrebbe essere interpretata ottimisticamente come il segno della migliorata cornice di sicurezza sul territorio, dall'altra il graduale disimpegno dell'Alleanza Atlantica potrebbe fornire alla Serbia proprio il primo vero banco di prova della sua rinnovata veste di stabilizzatore regionale.

Dopo le pressioni USA affinché l'Italia assumesse il comando della missione, oltre che del *Multinational Battle Group West (MBG-W)*, il nostro Paese ha rinunciato all'offerta a causa del piano di ridimensionamento delle truppe in Kosovo.

### **2.3 La questione di Mitrovica**

All'interno del quadro kosovaro, attenzione particolare riveste l'area settentrionale di Mitrovica. Si tratta della fascia di territorio confinante con la Serbia, geograficamente delimitata a sud dal fiume Ibar, e abitata quasi esclusivamente da kosovari di etnia serba. La città è la roccaforte della componente più oltranzista della comunità serba, che non ha intenzione di scendere a patti con le autorità di Pristina. La spaccatura che si è creata tra i serbi che vivono a sud del fiume, propensi al dialogo e quelli che risiedono a nord, che invocano la Grande Serbia, attualmente non lascia presagire concrete possibilità di incontro.

È proprio nel nord del Kosovo che si stanno verificando le conseguenze più dirette e complesse della dichiarazione d'indipendenza di Pristina. In primis, gli episodi di violenza interetnica tra la popolazione che hanno portato, per esempio nel

mese di luglio, al ferimento di uno dei dieci deputati serbi (su 120) del parlamento di Pristina e all'uccisione di un pediatra serbo a causa di una granata lanciata durante una manifestazione di protesta dei serbi contro il governo kosovaro.

Quello a cui si sta assistendo nell'area nord è un rafforzamento del cosiddetto piano di *soft partition*, ossia delle strutture parallele sotto il diretto controllo di Belgrado che assicurano i servizi sociali alla popolazione locale. Il personale di etnia serba impiegato nelle strutture sociali del Kosovo riceve da Belgrado un supplemento in denaro, sia come pagamento dei servizi resi, sia come incentivo a non abbandonare l'area, consolidando così la presenza serba nel settore. Nel nord del Kosovo operano sia gli uffici dell'anagrafe serba che elargiscono certificati, sia le delegazioni del Ministero degli Interni di Belgrado, incaricate di emettere carte d'identità, patenti di guida e passaporti. Anche nel settore scolastico Belgrado interviene con il suo Ministero dell'Educazione, assicurando agli insegnanti un salario anche doppio rispetto a quello normale nella stessa Serbia. La regione, inoltre, è politicamente interdetta agli agenti della *Kosovo Police* (KP) – organismo di polizia multietnica sotto il controllo della Comunità Internazionale – di etnia albanese. Un aspetto da sottolineare è che, pur restando Mitrovica una città ancora divisa e soggetta a isolati episodi di violenza, dal punto di vista della sicurezza sembra che la situazione si stia progressivamente stabilizzando. Gli autoblindo e i fuoristrada delle truppe della NATO hanno diminuito la propria presenza e ridotto le attività di controllo rispetto agli anni precedenti. Anche a ridosso del fiume Ibar, le misure di sicurezza sono state attenuate e l'edificio che ospitava il Quartier Generale KFOR è stato smobilitato.

Di fatto, la parte nord-occidentale dell'ex provincia serba è rimasta sotto il controllo di Belgrado. Per questo motivo, l'ICO ha prodotto una "Strategia per il Nord" che mira a sviluppare un complesso processo di decentramento. Le 27 raccomandazioni della strategia prevedono la creazione del nuovo comune di Mitrovica Nord entro la fine del 2010 e di tre nuove municipalità settentrionali, il supporto a leader moderati serbi pronti a collaborare con il governo di Pristina, nonché la creazione di una "EU House" nel nord con una maggiore presenza di EULEX. È stato istituito un Preparation Team for Mitrovica (PMT), organo temporaneo e multietnico formato da 14 membri, il cui compito includerebbe le preparazioni tecniche per le elezioni e la creazione delle nuove municipalità. La fase successiva sarà la creazione del Mitrovica Advisory Board, un ente provvisorio formato da leader politici sostenuti dall'UE, designati dal Ministero del Governo Locale del Kosovo, da candidare alle prossime elezioni locali. Sia i leader serbi del Kosovo sia i funzionari di Belgrado hanno respinto con forza la strategia all'unanimità, ponendo l'accento su possibili rischi per la sicurezza della regione.

## 2.4 Il problema dei luoghi di culto serbi

Un altro aspetto che crea attriti tra Serbia e Kosovo è la questione dei luoghi di culto ortodossi presenti sul territorio kosovaro, considerato la culla spirituale della Chiesa serba – da cui il nome Methoija, ossia possedimenti della Chiesa – con le centinaia di monasteri che sorgono nell'autoproclamato Stato. A conferma della linea dura serba contro l'indipendenza del Kosovo, a fine maggio 2010 è intervenuta la nomina di Amfilohije Radovic, esponente del fronte più nazionalista del Sinodo serbo, come nuovo vescovo del Kosovo. Tre sono in particolare i luoghi di culto più importanti per Belgrado: il Patriarcato di Pec, il Monastero di Visoki e il Monastero di Goriok.

Il complesso del Patriarcato di Pec è il centro spirituale della comunità serba nonché il mausoleo di vescovi e patriarchi. Al momento, la situazione sembra essersi stabilizzata. Il livello di sicurezza raggiunto è tale da permettere di vivere in tranquillità e in una condizione di integrazione con la comunità albanese. Tuttavia, la presenza dei soldati di KFOR, che nell'area rimangono in maggioranza italiani, è ancora percepita come necessaria. L'opera di ricomposizione del tessuto sociale locale è ancora in una fase di transizione, una fase in cui gioca un ruolo fondamentale l'unione della Chiesa cristiana. Per questo motivo risulta necessaria la cooperazione tra la componente ortodossa e quella cattolica della municipalità ed è per questo che quest'ultima mantiene attivi i contatti con la Chiesa cattolica locale, anche attraverso i cappellani italiani.

Il monastero di Visoki, nella provincia di Decani, è situato nella valle del fiume Bistrica, è circondato dalle montagne e dalle foreste della catena montuosa del Prokletije. Si tratta del più grande monastero di origine Medioevale della regione balcanica. A differenza del Patriarcato di Pec, la situazione della sicurezza dell'area del monastero di Visoki non è stata ancora stabilizzata e c'è bisogno della protezione da parte dei soldati di KFOR. Gli ultimi scontri interetnici che si sono verificati nel corso del 2004 hanno nuovamente alimentato la paura e la preoccupazione da parte della comunità del monastero di essere ancora un possibile bersaglio di attacchi. La comunità ortodossa si sente circondata dall'estremismo albanese che rende impossibile l'integrazione nella realtà locale di Decani. Fulcro della tensione sarebbero alcune proprietà che l'amministrazione della città di Decani non vuole restituire alla comunità ortodossa del monastero. La questione rientra nel più ampio scontro interetnico che si manifesta sul piano politico. Il Kosovo è come una piccola scacchiera e in ogni porzione di essa ogni capo locale agisce secondo un suo schema: Decani è per esempio il terreno del partito Alleanza per il Futuro del Kosovo (AAK), ovvero del clan Haradinaj. La preoccupazione maggiore da parte dei monaci di Visoki è la mancanza di sostegno di Belgrado. In questa prospettiva, la città di Decani rappresenta un esempio. Si tratta, infatti, di un centro "etnicamente puro", ossia costituito al 100% da abitanti di etnia kosovaro-albanese. In questo quadro, la

comunità serba del monastero è l'unica eccezione. È come un enclave a tutti gli effetti, isolata a 360 gradi.

Un altro fattore da tenere in considerazione è il problema della corruzione e del contrabbando: dalla legna alle sigarette, dalle armi alla droga. Il monastero di Decani si trova in una posizione strategica per questo genere di traffici essendo poco distante dal confine con il Montenegro. La presenza dei soldati di KFOR è pertanto necessaria anche per far fronte anche a questo tipo di rischio.

Le prospettive in merito agli sviluppi futuri non sono rosee. Anche se la situazione nel breve periodo sembra stabile, nel medio termine – a fronte di una riduzione della presenza militare internazionale – potrebbe verificarsi un lento deterioramento. Sebbene si siano registrati importanti miglioramenti in molte zone del Kosovo, con un conseguente allentamento delle tensioni, il quadro non è positivo. La posizione attuale della comunità ortodossa non vuole contatti con i poteri forti dell'amministrazione locale, in cui è ancora troppo influente la componente estremista. In sostanza, il mantenimento della separazione tra componente serbo-ortodossa ed estremismo kosovaro albanese non agevola la desiderata politica di un ritiro graduale della NATO.

Terzo importante sito di culto ortodosso è quello del monastero di Goriok, Municipalità di Istok, nel Kosovo occidentale. Si tratta di una porzione di territorio sulla quale si concentra l'influenza cattolica della confinante Klina, municipalità a maggioranza cattolica. Anche in questo caso, il quadro rappresenta una condizione di separazione tra le etnie serba e albanese. La conseguenza è che la protezione dei soldati di KFOR risulta ancora necessaria. Vanno registrate le frequenti provocazioni a cui le suore sono sottoposte nel momento in cui si trovano fuori dal confine del monastero. Questo tipo di atteggiamento non riguarda la totalità della popolazione, ci sono infatti ampie porzioni di moderati. In particolare, i provocatori sono in maggioranza i giovani e soprattutto quelli legati agli ambienti estremisti della comunità musulmana. Va ricordato, infatti, che al di fuori dell'area di Istok/Klina, in Kosovo esistono molteplici scuole coraniche, costruite anche grazie ai finanziamenti di ricche famiglie kuwaitiane e saudite.

Nel caso di Goriok, il livello di integrazione con le altre realtà religiose è pressoché inesistente. La rassegnazione a dover vivere in uno Stato che non riconosce alimenta nella comunità ortodossa di Goriok la tendenza all'isolamento. Così come è impossibile riavere il Kosovo, così è impossibile l'essere accettati dalla società albanese.

### 3. LIBANO

#### 3.1 Il contesto politico

Nel panorama politico libanese si sta assistendo, negli ultimi mesi, ad un processo di modificazione degli equilibri alla base delle alleanze elettorali con cui i vari partiti si erano presentati alle scorse elezioni del giugno 2009. All'interno della "Coalizione del 14 marzo", di cui l'attuale governo è diretta espressione, è avvenuto un netto cambiamento politico da parte del Primo Ministro, Saad Hariri, e del leader druso, Walid Jumblat, che si sono avvicinati alle posizioni di Hezbollah, ma, soprattutto, hanno intrapreso un nuovo corso di buoni rapporti con il vicino siriano. Proprio Hariri, in occasione del quinto anniversario della morte del padre, Rafiq, ex Primo Ministro libanese, durante un'imponente manifestazione in Piazza dei Martiri, a Beirut, ha affermato la disponibilità del Libano ad aprire una nuova stagione di dialogo con la Siria. Tali parole hanno costituito un sostanziale cambio di linea, se si pensa che, solo pochi mesi prima, Saad continuava a indicare nelle autorità siriane i mandanti dell'assassinio del padre. Se a ciò si aggiunge che, tra dicembre 2009 e giugno 2010, Hariri ha visitato Damasco per ben due volte, il rinnovamento nella politica del Primo Ministro libanese appare profondo. Durante l'ultimo incontro con il Presidente Assad, è stato rimarcato come la collaborazione tra i due Paesi sulle maggiori questioni regionali vada avanti e discussa, anche, la possibilità di migliorare i legami bilaterali e la necessità di costruire delle relazioni nell'interesse del popolo siriano e libanese.

Oltre alle posizioni assunte dal Premier Hariri, c'è stata la visita riconciliatrice a Damasco di Jumblatt, compiuta alla fine di marzo, che può essere interpretata come un ulteriore segnale di sfilciamento delle attuali alleanze politiche. Nell'incontro con Assad, si è discusso del significato della resistenza contro Israele, enfatizzando il ruolo svolto dalle milizie di Hezbollah contro Tel Aviv. Proprio Jumblatt, presidente del partito Socialista Progressista, è stato il primo ad aprire la strada ad una rimodulazione degli equilibri politici interni libanesi quando, all'indomani del voto, aveva nettamente preso le distanze dall'alleanza elettorale con Hariri e Geagea per assumere delle posizioni più vicine ad Hezbollah. Passando dalla richiesta di un intervento diretto degli Stati Uniti in Libano, a quella di un forte riavvicinamento con la Siria, egli ha scosso in profondità la "Coalizione del 14 marzo", anche grazie al vasto appoggio che continua a godere tra la comunità drusa libanese, ed è tornato sulle posizioni che erano di suo padre, Kamal Jumblatt, leader storico del Movimento Nazionale Libanese. L'atteggiamento di Jumblatt nei confronti del vicino siriano è stato da sempre ambiguo. Quello che era un aperto sostenitore di Damasco all'indomani della fine della guerra civile libanese, ha poi modificato le proprie posizioni, soprattutto dopo la morte di Rafic Hariri, fino ad arrivare, nel 2007, a definire Assad un "serpente" e un "tiranno" e a chiedere una rivincita nei suoi

confronti. L'ennesimo cambiamento di atteggiamento è stato giustificato dallo stesso Jumblatt con la ragione che dei buoni legami con la Siria sono cruciali per evitare che il Libano ritorni in una situazione di caos incontrollabile e per preservare la minoranza drusa.

Per quanto riguarda, invece, Hariri, la sua scelta di spostare l'asse delle proprie alleanze interne in favore delle fazioni sciite e druse, per dare un maggior peso ai nuovi atteggiamenti filo-siriani, lo espone ad un difficile lavoro di ricerca di nuovi equilibri politici con le altre forze libanesi che avevano appoggiato la sua candidatura a Premier. Questo cambiamento di rotta politica potrebbe esser stato facilitato da due ordini di fattori. In primis, dall'atteggiamento dell'Arabia Saudita, che ha, negli ultimi mesi, decisamente migliorato i propri rapporti con la Siria. Riyadh è stata uno dei sostenitori chiave della "Coalizione del 14 marzo" e la famiglia del Primo Ministro libanese è da sempre stata una protetta della casa reale saudita. Si potrebbe così spiegare come per il Libano, e per Hariri in particolare, fosse diventato quasi impossibile continuare a mantenere un atteggiamento di ostilità verso il Paese vicino. In secondo luogo, il tentativo di riapertura delle relazioni diplomatiche tra Stati Uniti e Siria, con la nomina di un nuovo ambasciatore americano a Damasco, per quanto ostacolata dalle ultime vicende riguardanti una presunta fornitura siriana di missili SCUD alle milizie di Hezbollah, ha indubbiamente facilitato il compito di Hariri, con la posizione diplomatica di Assad nel panorama internazionale uscita rafforzata dal dialogo con Washington.

In questo quadro si è inserita la visita di Ahmadinejad il 14 e 15 ottobre. Il presidente iraniano si è incontrato sia con Saad Hariri che con il presidente Suleiman. Tuttavia la visita è stata in gran parte dedicata ad Hezbollah, agli sciiti e al Libano del sud. Ahmadinejad finanzia da anni Hezbollah e Nasrallah ha colto l'occasione per ringraziarlo per il sostegno politico e finanziario, per l'aiuto nella ricostruzione nel sud ma anche – e soprattutto – per le generose forniture militari.

Le tappe simboliche di Cana e Bint Jbeil, il villaggio sul confine con Israele, teatro nel 2006 di violentissime battaglie fra gli Hezbollah e l'esercito israeliano, hanno avuto lo scopo di confermare l'appoggio iraniano alle milizie sciite che controllano da anni il territorio, nonché di mostrare ad Israele di poter facilmente avvicinarsi ai suoi confini.

La visita è stata anche l'occasione per stipulare una serie di accordi di cooperazione economica, secondo quanto dichiarato dall'ambasciata iraniana a Beirut.

Tra gli accordi previsti risultano fondamentali le intese per l'esportazione di gas naturale in Libano e per la costruzione di una raffineria di petrolio poiché il Paese è da anni da anni afflitto dalla mancanza di energia elettrica, che causa frequenti blackout che sfibrano la popolazione e minano lo sviluppo industriale. La collaborazione con l'Iran in questo settore è essenziale per lo sviluppo del Paese e un

accordo del genere migliorerebbe le condizioni di vita e di sviluppo economico del Libano, esso nondimeno implicherebbe necessariamente un considerevole aumento della già imponente influenza iraniana.

### **3.2 UNIFIL e la presenza italiana**

Con la risoluzione 1701 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, alla fine del conflitto tra Israele e Libano, è stato rafforzato il contingente UNIFIL, che da allora ha svolto, insieme all'esercito libanese, un'azione di forza di interposizione nel Libano meridionale. I compiti assegnati alla missione delle Nazioni Unite sono stati monitorare l'effettivo cessate il fuoco, prestare la propria assistenza per assicurare il supporto umanitario necessario alla popolazione civile e, soprattutto, procedere alla "piena attuazione delle disposizioni rilevanti degli Accordi di Taif e delle risoluzioni 1559 (2004) e 1680 (2006), che richiedono il disarmo di tutti i gruppi armati in Libano".

E' in corso il programma di ridimensionamento del contingente italiano di UNIFIL, un piano che aveva preso il via a inizio febbraio, dopo il rientro in Italia del generale Claudio Graziano, che ha guidato per tre anni la missione e che ha passato le consegne, il 28 gennaio 2010, al generale spagnolo Asarta Cuevas. La Nota aggiuntiva al bilancio della difesa 2011 indica la presenza attuale in Libano in 1.780 unità. Il contingente è imperniato sulla Brigata Bersaglieri Garibaldi, che ha cominciato a utilizzare, per il pattugliamento dell'area della zona dal fiume Litani fino al confine israeliano attualmente di pertinenza del contingente italiano, i propri reparti operativi, 8° rgt. Bersaglieri e 19° rgt. Cavalleggeri Guide.

A completare la riduzione dei ranghi e dei costi ha contribuito la dismissione della base di Tibnin, che dal settembre 2006 è stata la sede del comando del Sector West di UNIFIL a guida italiana, ma che include anche contingenti di Ghana, Francia, Malesia, Brunei, Corea del Sud e Slovenia. La cessione di Tibnin, passata al contingente malese, e il passaggio alla base di Shama, consentiranno di ridurre di un altro centinaio i militari, anche se il contingente italiano resta il più numeroso tra quelli di UNIFIL, visto che la Spagna, pur pretendendo di assumere il comando dell'operazione, non ha aggiunto un solo soldato ai circa 1.100 già presenti. Benché non siano stati forniti dati finanziari, la riduzione del contingente italiano dovrebbe consentire un risparmio stimabile intorno ai 20 milioni di euro annui, solo in termini di indennità di missione corrisposte ai militari (tra i 133 e i 158 euro di diaria a seconda del grado). Da ricordare che il governo italiano ha stanziato per il finanziamento della missione nel secondo semestre 2010 circa 118.500.000 euro.. La riduzione del numero di truppe e, conseguentemente, delle spese tende a bilanciare il contemporaneo aumento del contingente italiano in Afghanistan, che attualmente si attesta intorno alle 4.000 unità.

### 3.3 Forze Armate libanesi

L'Esercito libanese, o LAF (Lebanese Armed Forces - generalmente si identifica con LAF soprattutto l'Esercito libanese visto che Marina ed Aeronautica sono sostanzialmente inesistenti), è oggi uno dei grandi protagonisti della vita politica nel Paese dei Cedri, che ha dimostrato, finora, grande maturità e capacità di porsi come unica vera istituzione libanese *super partes*. Le stesse fratture confessionali che attraversano la società libanese si riflettono anche nella composizione degli organici militari. Ancora oggi gli equilibri all'interno delle LAF si basano sull'ultimo censimento della popolazione condotto nei lontani anni Trenta, quando ancora il Libano era un Paese a maggioranza cristiana. Ma nonostante queste contraddizioni, le LAF possono essere considerate come uno dei pochi elementi di stabilità del Libano, che ha dimostrato negli ultimi anni di sapersi muovere con prudenza, grazie anche alla presenza dei militari di UNIFIL, evitando saggiamente il riaccendersi delle tensioni e dei dissidi.

L'Esercito libanese gode oggi del favore di gran parte della popolazione. Molto di questo favore si deve alla vittoria riportata nella battaglia contro i palestinesi fondamentalisti di Fatah Al Islam, tra il maggio e il giugno del 2007 presso il campo profughi di Nahr al-Bared. Per la prima volta l'esercito nazionale, e non una delle tante milizie, è stato il protagonista di uno scontro sul campo. Anche se le perdite sono state ingenti, con alcune fonti che hanno parlato di 158 soldati caduti nei mesi di scontri, ma le LAF sono riuscite lo stesso ad eliminare i santuari del gruppo palestinese. Si può ritenere la battaglia di Nahr El Bared come un momento costitutivo dell'identità nazionale libanese, in quanto ha rappresentato una vittoria contro il terrorismo ed il fondamentalismo palestinese in un Paese, il Libano, dove i palestinesi non sono visti tanto di buon occhio, a dispetto della solidarietà e della fratellanza araba.

Un altro fattore di rafforzamento delle LAF è stato il dispiegamento delle forze libanesi a sud del fiume Litani a seguito della risoluzione 1701. Dopo 30 anni, l'Esercito libanese è tornato così a mettere piede nel sud del Paese, in un'area da sempre lontana socialmente e politicamente da Beirut e negli ultimi anni lasciata all'egemonia di Hezbollah. Fino allo schieramento dei soldati libanesi, erano i miliziani del Partito di Dio a svolgere le normali funzioni di un esercito nazionale, in combutta con quel che rimaneva della milizia dell'altro movimento sciita, Amal. Le LAF sono una presenza importante in un settore estremamente critico, ma restano dei grandi interrogativi sui loro effettivi margini di manovra. Ad esempio, nel quadrante centrale del Libano del Sud, tra i piccoli villaggi roccaforti di Hezbollah, questa presenza si riduce drasticamente ed è difficile imbattersi in mezzi delle LAF. Ciò a dimostrazione che in Libano, come è solito ripetere il capo di Hezbollah Nasrallah, esistono delle linee rosse che non possono essere oltrepassate.

Tuttavia il fatto che l'Esercito libanese sia tornato a schierarsi in forza da queste parti è un fattore positivo. Per prima cosa, ciò ha significato un'assunzione di responsabilità da parte del governo centrale di Beirut. Secondo, UNIFIL può dire finalmente di avere un interlocutore legittimo e lo stesso discorso vale per Israele. Quest'ultimo, pur non avendo rapporti diplomatici con il Libano, parla con le LAF su tutte le materie relative all'applicazione della risoluzione 1701. Lo può fare grazie allo strumento delle riunioni tripartite, ovvero quei consessi che si svolgono regolarmente e che vedono la partecipazioni di esponenti di alto livello dei due stati maggiori e del vertice di UNIFIL.

Ad oggi il grande problema che affligge le forze libanesi è l'equipaggiamento. Per la gran parte si tratta di armi e mezzi vecchi frutto di forniture concesse al Libano in un passato non proprio recente. Per quanto riguarda l'armamento leggero, in dotazione ci sono ancora molti AK-47, M16, alcuni di questi forniti di recente dagli USA, e mitragliatrici Browning. Non mancano ovviamente gli RPG, in particolare RPG-7. Sul fronte dei mezzi e degli equipaggiamenti pesanti sono disponibili carri T-54/55 e M-48, alcuni di essi impiegati anche a Nahr El Bared. In totale le LAF dovrebbero avere in servizio oltre 300 carri da battaglia, ma probabilmente quelli effettivamente operativi non dovrebbero superare la metà. Venendo al parco blindati, sono ancora in servizio una trentina di AMX-13 e qualche VAB. A tutt'oggi, però, il nerbo della forza meccanizzata delle LAF è costituito dagli M113. Le stime parlano di oltre 700 mezzi. Sicuramente, una parte di questi è stata aggiornata grazie alle forniture di parti di rispetto dagli Stati Uniti ed altri ne sono stati acquistati, usati, sempre dagli Stati Uniti, dopo la guerra dell'estate del 2006. Per quanto riguarda i veicoli da trasporto e collegamento, possiamo contare circa 370 Humvee. La situazione non è rosea neanche nel settore dell'artiglieria visto che tra M101/2 (105 mm), M198 e poco altro, non si arriva ai 150 sistemi. Presenti anche una settantina di lanciarazzi multipli, BM-21 e RM-70.

In passato, molti Paesi occidentali, soprattutto europei, sono stati restii ad incrementare le forniture al Libano per via dell'instabilità politica. Ma l'azione politica di Hariri, tesa alla creazione di una piattaforma condivisa anche a costo di scendere a patti con coloro i quali in passato sono stati definiti come nemici, sembra aver dato vita ad un nuovo corso per quanto riguarda il settore della sicurezza in Libano. Durante il viaggio compiuto da Hariri a Washington verso la fine di maggio, nell'incontro con il Presidente Obama si è parlato dell'assistenza militare americana alla LAF, che dal 2006 si è aggirata intorno ai 500 milioni di dollari. In particolare si è discusso circa un pacchetto di aiuti di 23 milioni di dollari, che nei giorni successivi il Segretario alla Difesa americano, Robert Gates, ha inviato al Congresso per ottenerne l'approvazione. Il piano dovrebbe essere suddiviso in 8 milioni per circa 25 mortai da 120 mm ed un numero uguale di mitragliatrici M2 calibro .50 con puntatore laser, altri 8 milioni per il munizionamento e 7 milioni per circa 25 mezzi Humvee. Il problema è ora vedere se il Congresso approverà tale piano, in un momento in cui l'onda lunga della questione del presunto trasferimento di missili SCUD dalla Siria

nei confronti di Hezbollah e i nuovi stretti legami che uniscono Beirut a Damasco non aiutano certamente l'Amministrazione Obama a trovare il consenso necessario all'approvazione degli aiuti per la LAF. Il Presidente americano, durante l'incontro con Hariri, ha cercato di condizionare le forniture ad un più attento controllo sui traffici di armi al confine libanese-siriano. Tuttavia il Premier libanese, in questo momento, con il riavvicinamento a Damasco in corso, si trova in una posizione in cui difficilmente potrebbe prendere delle decisioni che vadano contro Hezbollah.

C'è poi da ricordare l'annuncio dato dalle autorità russe circa la fornitura, a titolo di donazione, al Libano di 10 elicotteri Mi-24, con i primi esemplari in consegna entro la fine del mese di luglio. A tal riguardo, nel 2008, il Presidente russo, Medvedev, aveva promesso a Beirut una donazione di 10 aerei MiG-29. Ma le autorità libanesi, ritenendo le caratteristiche di tali velivoli eccessive rispetto ai requisiti effettivi che sarebbero chiamati a dover assolvere e, comunque, non in grado di costituire un deterrente da contrapporre alla forza aerea israeliana, hanno avanzato la richiesta a Mosca di sostituire i MiG con elicotteri da combattimento, più utili alle operazioni che, presumibilmente, le forze di sicurezza libanesi sarebbero chiamate a sostenere. I Mi-24, infatti, conferirebbero alle forze aeree libanesi delle capacità di attacco maggiori rispetto agli elicotteri in dotazione, la maggior parte dei quali ha molti anni di servizio e non è più operativa, soprattutto nei contesti di contro insorgenza, una delle priorità delle forze armate di Beirut. Bisogna ricordare, infatti, che una delle principali minacce alla sicurezza interna, oltre al "fazionalismo", è la presenza di gruppi islamici radicali. Basti ricordare che durante la battaglia di Nahr al-Bared, l'aviazione di Beirut ha utilizzato degli elicotteri da trasporto Gazelle, dai cui portelloni i soldati lanciavano delle bombe contro i miliziani, elemento che ha permesso di vincere la battaglia. Si può facilmente immaginare, quindi, come l'acquisizione dei Mi-24 possa apportare un sostanziale miglioramento delle capacità dell'esercito libanese. Fattore che non è visto di buon occhio da Hezbollah, per il timore che tale capacità di fuoco possa in futuro essere utilizzata contro di sé.

### **3.4 L'arsenale di Hezbollah**

Nelle ultime settimane si è molto parlato di una presunta fornitura di missili SCUD ad Hezbollah da parte delle autorità siriane, circostanza che permetterebbe alle milizie libanesi di compiere un notevole balzo in avanti nella tecnologia dell'arsenale a propria disposizione. Si dovrebbe trattare di missili Hwasong 7, copie nordcoreane migliorate dei missili SCUD. A tal proposito, un giornale giapponese, Sankei Shimbun, ha riportato la notizia che le autorità di Pyongyang avrebbero dato il loro benestare alla fornitura, approvazione necessaria alla Siria per cedere ad una terza parte tecnologia missilistica proveniente dalla Nord Corea. La portata di questi sistemi è intorno ai 700 km, circostanza che amplierebbe di molto il raggio di azione di Hezbollah, che, utilizzando postazioni molto più a Nord rispetto a quelle adoperate nell'ultima guerra del 2006 per lanciare razzi contro Israele, riuscirebbe a

colpire non solo Tel Aviv e Gerusalemme, ma anche i siti nucleari israeliani posti nel Sud del Paese.

Sia Damasco sia la leadership di Hezbollah si sono subito affrettate a smentire la notizia. Il Ministro degli Esteri Siriano, Walid Muallem, ha sottolineato il fatto che una tale tipologia di missili non sarebbe adatta alle tattiche di combattimento di Hezbollah e che comunque un trasferimento di siffatti sistemi missilistici, che rimangono molto ingombranti, non sarebbe passato inosservato data la grande quantità di satelliti e aerei spia puntati sulla regione. Di fatto, da nessuna fonte sono arrivate prove concrete del reale trasferimento di missili SCUD dal territorio siriano al Libano. E a smentire una tale fornitura sono arrivate anche le parole del generale Alberto Asarta Cuevas, comandante della missione UNIFIL, che ha dichiarato che non vi è alcun indizio che dimostri la presenza di missili SCUD nell'area di azione del contingente delle Nazioni Unite. La sensazione è che, comunque, se Hezbollah volesse entrare in possesso di una tale tecnologia missilistica, non possa e non voglia trasferirla in territorio libanese, ma preferirebbe utilizzarla dalle regioni del territorio siriano che confinano con il Libano, in modo tale da avere una maggiore autonomia di manovra e da coinvolgere anche Damasco in un possibile conflitto con Israele. Così facendo Hezbollah riuscirebbe sia ad imporre all'alleato siriano un maggiore impegno in prima linea nella lotta contro il nemico israeliano sia ad impegnare Israele su un fronte molto più vasto. Dal canto suo, Tel Aviv difficilmente permetterebbe ad Hezbollah di entrare in possesso di sistemi missilistici del genere che l'avanzatissima tecnologia anti-missilistica israeliana non sarebbe in grado di intercettare, data la distanza e i ristretti tempi di reazione.

Al di là della veridicità o meno della questione degli SCUD, va sottolineato come stia proseguendo l'ampio programma di riarmo che Hezbollah sta portando avanti per rimpinguare il proprio arsenale dopo la guerra del 2006 e incrementare la propria capacità bellica. Si stima che il movimento abbia a disposizione circa 40.000 razzi, più del doppio rispetto al 2006, ma anche nuovi missili a corto raggio, come gli M600, versione siriana dei Fateh 110 iraniani, che garantiscono una gittata e una precisione maggiore rispetto ad altri sistemi presenti nell'arsenale del Partito di Dio. Quello che maggiormente preoccupa è il riposizionamento delle rampe di lancio di questi sistemi missilistici, non più concentrate nel Sud del Paese, dove è presente la missione delle nazioni Unite UNIFIL, ma dislocate in profondità verso il monte Libano e lo Shouf e nella Valle della Bekaa. Ciò potrebbe comportare un interessamento, in un eventuale conflitto con Israele, di una porzione maggiore del Libano, rispetto alla guerra del 2006.

Una prova della metodologia con cui Hezbollah sta procedendo al proprio riarmo può essere rintracciata in un reportage pubblicato alla fine di maggio dal quotidiano britannico "The Times" e basato su alcune immagini satellitari, che documenterebbero la presenza di miliziani del Partito di Dio vicino al villaggio siriano di Adra, circa 20 km a nord di Damasco, presso un deposito di armi dove

sarebbero immagazzinate le forniture militari provenienti sia dalla Siria sia dall'Iran e che poi da lì verrebbero trasferite in territorio libanese. Quello di Adra non sarebbe l'unico deposito in territorio siriano dove Hezbollah può operare liberamente per poi trasferire le armi presso i propri rifugi nella Valle della Bekaa o nella regione meridionale del Libano. Da sottolineare, però, è l'atteggiamento delle autorità israeliane che si trovano in una situazione di attesa, impossibilitati a colpire Hezbollah per non perdere la partita diplomatica attualmente giocata dall'alleato statunitense sul programma nucleare iraniano, prima e principale preoccupazione di Tel Aviv.

**Parte IV:**  
**Le relazioni civili-militari nella gestione delle crisi  
in situazioni post-conflitto**



## SINTESI DELLA PARTE IV

Nel contesto della gestione delle crisi in situazioni di post-conflitto, le relazioni tra civili e militari descrivono i rapporti tra il settore militare e gli attori civili impegnati nelle attività di consolidamento della pace e promozione dello sviluppo. È in questi contesti che si comincia a parlare di relazioni o cooperazione civili-militari. Si tratta perlopiù di termini utilizzati dai militari per qualificare le loro relazioni con le agenzie umanitarie, in relazione quindi all'obiettivo di creare un ambiente favorevole all'azione militare. La moltiplicazione e l'evoluzione della presenza dei civili – in particolare agenzie umanitarie, ma più in generale organizzazioni internazionali per la promozione della pace e dello sviluppo e ONG – nelle operazioni di avvio e consolidamento dei processi di pace fa sì che anche i civili prendano via via parte al dibattito, proponendo un approccio diverso al concetto, in grado di riflettere meglio la loro identità, i loro principi e preoccupazioni, e non solo quelle dei militari.

È a questo angolo visuale che si riferisce la presente parte del rapporto che, nel primo capitolo, approfondisce il rapporto tra missioni internazionali di pace, cooperazione allo sviluppo e aiuti d'emergenza, a partire dal dibattito teorico e dalle traduzioni operative elaborate sia dalle organizzazioni internazionali che dai principali paesi partner dell'Italia in materia di relazioni civili-militari. In particolare, sono passati in rassegna alcuni studi recenti che approfondiscono la concettualizzazione in materia, alcuni approcci nazionali (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Australia, Paesi Bassi, Germania), di organizzazioni internazionali (NATO, OCSE e UE) e quelli sviluppati in seno alle NU, che hanno sposato l'approccio dei civili e degli attori umanitari alla relazione civili-militari (o coordinamento, secondo la terminologia preferita in ambito NU, che ha appunto l'intento di preservare l'integrità dell'azione umanitaria). È altresì evidenziato come, sul terreno operativo, le NU abbiano cercato di consolidare il concetto di Integrated Mission Task Force per la pianificazione delle missioni, traducendolo nel concetto di Strategic Framework in Afghanistan o di Results Focused Transition Framework in Sierra Leone.

Il secondo capitolo è dedicato all'azione italiana in quattro particolari aree di crisi, prioritarie nell'agenda politica internazionale e che si distinguono per la rilevanza dell'impegno politico, di risorse umane e finanziarie del nostro paese. L'analisi comparata dell'operato delle missioni civili italiane, della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti d'emergenza in rapporto alla componente militare si concentra su Afghanistan, Libano, Somalia e Sudan. Si tratta di quattro realtà interessanti a diverso titolo, dal momento che: (1) L'Afghanistan rappresenta l'impegno politicamente e finanziariamente più gravoso, con un potenziale d'intervento italiano molto limitato, un alto costo della missione, un ampio contingente militare nel quadro NATO, un limitato impegno civile a gestione diretta UTL o attraverso i PRT NATO, le ONG e

le NU e uno scarso peso decisionale nella definizione delle strategie politiche e militari. (2) Il Libano rappresenta una missione con un alto potenziale d'intervento italiano, un costo medio-alto della missione, un ampio contingente militare nel quadro ONU, un buon impegno civile a gestione diretta UTL, o attraverso le ONG e le NU, un buon peso decisionale nelle strategie militari, un moderato peso nella definizione delle strategie politiche. (3) La Somalia è invece un'area in cui l'azione del paese è particolarmente ridotta, si registra al contempo un altissimo potenziale d'intervento italiano, un costo medio della missione, un contingente militare esclusivamente navale nel quadro dell'azione anti-pirateria, un ridotto impegno civile attraverso le ONG e le NU, uno scarso peso nella definizione delle strategie politiche. (4) Il Sudan, infine, è il paese in cui l'Italia si è impegnata a lungo in modo cospicuo, ma con un certo declino negli ultimi anni, a dispetto di un potenziale molto elevato d'intervento, un basso costo della missione, l'assenza di un contingente militare, un ridotto impegno civile attraverso le ONG e le NU, uno scarso peso nella definizione delle strategie politiche. Il contributo analizza lo stato delle diverse crisi e il ruolo specifico del nostro paese, fornendo alcune raccomandazioni per l'azione italiana, sulla scorta anche della presentazione dell'Indice di Efficacia della Missione per l'Italia, elaborato dal Crisis Monitoring Group promosso dal CeSPI.

Segue un capitolo che approfondisce l'operato delle organizzazioni internazionali finanziate dall'Italia nelle stesse quattro aree di crisi: UNDP, UNHCR, FAO, UNICEF, Banca Mondiale e OIM -, e due approfondimenti sulle attività di UNOCHA e di UNODC in Afghanistan. Di ogni organizzazione si descrive, nella prima parte, l'approccio e la sensibilità al conflitto e la struttura operativa responsabile della gestione delle operazioni in tali contesti; nella seconda, viene sinteticamente descritta l'azione nei quattro scenari, cercando di mettere in luce gli aspetti più rilevanti in termini di analisi dei conflitti ed attività realizzate, cluster e rapporti con i militari. Proprio l'esperienza concreta di casi come quelli studiati evidenzia come occorra migliorare la capacità della comunità internazionale di rispondere immediatamente e in maniera sistematica e coordinata alle emergenze dovute ai conflitti armati e ai disastri naturali, riconoscendo la leadership a una o più agenzie per ogni settore interessato. A livello globale, proprio a questo fine le organizzazioni internazionali hanno sviluppato e concretamente adottato sul terreno l'approccio "cluster", che è specificamente analizzato. In concreto, sono stati identificati nove cluster e per ognuno di essi sono stati individuati uno o più "cluster lead": ad esempio, UNICEF è "lead" per il cluster sulla nutrizione, UNDP per quello sull'early recovery mentre OIM e UNHCR lo sono, congiuntamente, per quello sulla gestione dei campi profughi. La Banca Mondiale invece - unica tra le agenzie oggetto di questa analisi - non fa parte del sistema dei cluster; tuttavia, anch'essa ricopre in alcuni casi un ruolo di coordinamento, in genere co-presiedendo comitati di donatori e trust funds, potendo contare su capacità generalmente riconosciute di coinvolgere attori differenti per attività di rafforzamento istituzionale. L'analisi condotta ha mostrato come, ad oggi, quello dei cluster rimanga un esercizio applicato, e riuscito,

solo in parte. Nonostante siano stati individuati i cluster e i relativi leader, infatti, non sempre si riesce poi a farli effettivamente funzionare sul campo.

## 1. LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

### 1.1 Premessa

Nel contesto della gestione delle crisi in situazioni di post-conflitto, le relazioni tra civili e militari descrivono i rapporti tra il settore militare e gli attori civili impegnati nelle attività di consolidamento della pace e promozione dello sviluppo. In termini generali, non si tratta di una novità: alcune attività a carattere umanitario o sociale realizzate dalle forze armate di paesi europei nelle proprie colonie, all'inizio del Ventesimo secolo, affrontavano già problemi tipici delle relazioni tra militari e civili<sup>1</sup>.

Negli anni Novanta, all'indomani della fine della guerra fredda, il termine e la relativa concettualizzazione assumono però un nuovo profilo. Si consolida all'indomani dell'operazione militare statunitense *Desert Storm* in Iraq - cominciando in Kurdistan nel 1991 (operazione *Provide Comfort* della *Joint Task Force* promossa dagli Stati Uniti e sancita dalle NU, cui l'Italia partecipò inviando un contingente denominato *Airone*), poi in Bosnia-Erzegovina nel 1992 (Missione Forze di Protezione delle Nazioni Unite o Unprofor: *United Nations Protection Forces*) e in Somalia nel 1992-93 (operazione *Restore Hope* dell'*Unified Task Force*, sancita dalle NU e guidata dagli Stati Uniti) - la prassi di una forte presenza di agenzie umanitarie a fianco di quelle militari, che determina la necessità di un rapporto tra le parti. È in questi contesti che si comincia a parlare di relazioni o cooperazione civili-militari (CIMIC nell'acronimo inglese: *Civil-Military Cooperation*). Si tratta perlopiù di termini utilizzati dai militari per qualificare le loro relazioni con le agenzie umanitarie, in relazione quindi all'obiettivo di creare un ambiente favorevole all'azione militare: sono i militari statunitensi a creare il primo *Civil-Military Operations Centre* in Kurdistan nel 1991. La moltiplicazione e l'evoluzione della presenza dei civili – in particolare agenzie umanitarie, ma più in generale organizzazioni internazionali per la promozione della pace e dello sviluppo e ONG – nelle operazioni di avvio e consolidamento dei processi di pace fa sì che anche i civili prendano via via parte al dibattito, proponendo un approccio diverso al concetto, in grado di riflettere meglio la loro identità, i loro principi e preoccupazioni, e non solo quelle dei militari.

È a questo angolo visuale che si riferisce questo contributo, che nella prima sezione approfondisce il rapporto tra missioni internazionali di pace, cooperazione allo sviluppo e aiuti d'emergenza, a partire dal dibattito teorico e dalle traduzioni operative elaborate sia dalle organizzazioni internazionali che dai principali paesi partner dell'Italia in materia di relazioni civili-militari. La seconda sezione è dedicata

---

<sup>1</sup> T. Tardy, "Relations civilo-militaires", in V. Chetail (a cura di), *Lexique de la Consolidation de la Paix*, Bruylant, Bruxelles, 2009.

all'azione italiana in quattro particolari aree di crisi, prioritarie nell'agenda politica internazionale e che si distinguono per la rilevanza dell'impegno politico, di risorse umane e finanziarie del nostro paese. Il contributo analizza lo stato della crisi e il ruolo specifico del nostro paese, fornendo alcune raccomandazioni per l'azione italiana. Segue una sezione che approfondisce l'operato delle organizzazioni internazionali finanziate dall'Italia nelle stesse aree di crisi; in conclusione, un paragrafo dedicato al tema centrale del coordinamento, che offre spunti di riflessione che ci auguriamo utili per il lavoro parlamentare.

## 1.2 Il dibattito e le strategie a livello internazionale e negli altri paesi partner

Il bilancio a luci ed ombre delle operazioni di *peacekeeping*, *peacebuilding* e umanitarie ha innescato un dibattito internazionale e nei singoli paesi partner dell'Italia su come procedere per migliorare la capacità di mettere in campo operazioni di pace efficaci, coerenti, coordinate e sostenibili, e su come dunque articolare al meglio il rapporto tra operatori e azioni (e correlati obiettivi) civili e militari<sup>2</sup>.

Per esempio, lo studio congiunto *Utstein* sulle operazioni di *peacekeeping*, che ha analizzato 336 progetti implementati da Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Norvegia nel decennio passato, ha riscontrato una mancanza di coerenza a livello strategico quale principale ostacolo al buon esito delle operazioni; il 55% dei programmi oggetto di valutazione non aveva alcuna relazione con programmi strategici nazionali<sup>3</sup>.

Anche a livello di analisi dell'operato delle organizzazioni internazionali non mancano le critiche. Già quindici anni fa un'analisi condotta da Roy Licklider, relativa al periodo 1945-1993, indicava come circa la metà di tutti gli accordi di pace siglati fallissero nell'arco di cinque anni dalla firma<sup>4</sup>. Gli studi di Paul Collier presso la Banca Mondiale sono giunti, negli anni successivi, alle stesse conclusioni, finendo con l'influenzare significativamente anche il discorso delle NU<sup>5</sup>. Lo stesso Paul Collier - influente economista tornato negli ultimi anni nel Regno Unito a dirigere il Centro studi sulle economie africane all'Università di Oxford e consigliere del Fondo monetario internazionale, della Banca Mondiale e del governo inglese - ha rincarato

---

<sup>2</sup> C. de Coning, *The implications of a comprehensive or integrated approach for training in UN and African Union Peace Operations*, Hiroshima, HPC, 2009.

<sup>3</sup> D. Smith, *Towards a strategic framework for peacebuilding: getting their at together*, Overview Report of the Joint Utstein Study on Peacekeeping, Evaluation Report 1, Oslo, Ministry of Foreign Affairs, 2004.

<sup>4</sup> R. Licklider, "The consequences of negotiated settlements in civil wars 1945-93", *American Political Science Review*, vol. 89, n. 3, 1995.

<sup>5</sup> In particolare si veda: P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, A World Bank Policy Research Report, Washington D.C., 2003.

la dose in due saggi di grande successo editoriale<sup>6</sup> in cui sostiene che gli aiuti internazionali e le operazioni civili funzionano molto poco e diventano addirittura dannosi, così come gli sforzi di promuovere la democrazia, in contesti di Stati istituzionalmente fragili, nei quali si sviluppa un fenomeno diffuso di *corrotta democracy* (cioè di governi legittimati perché eletti dal popolo, ma senza contropoteri e limiti al proprio spazio di azione) e non una reale democrazia, aumentando di fatto i rischi di prolungate guerre o colpi di stato. Di conseguenza, secondo Collier, in molti casi l'unica strada sarebbe il ricorso a forme dirette di protettorato militare da parte dei paesi occidentali. L'influenza politica di questo studioso - nonostante i suoi lavori siano basati su evidenze empiriche molto discutibili<sup>7</sup> - è testimoniata di recente dal primo Rapporto europeo sullo sviluppo (EDR) pubblicato a fine 2009 per conto della Commissione Europea dall'Istituto Universitario Europeo e intitolato *Overcoming Fragility in Africa*<sup>8</sup> che si richiama direttamente agli studi di Collier sul tema.

Le **Nazioni Unite** (NU) hanno commissionato una serie di lavori per approfondire diversi aspetti del problema, sperimentando vari modelli di coordinamento strategico e operativo culminati nel concetto di "missioni integrate". Sul piano della concettualizzazione, le NU hanno sposato per un verso l'approccio dei civili e degli attori umanitari alla relazione civili-militari (o coordinamento, secondo la terminologia preferita in ambito NU, che ha appunto l'intento di preservare l'integrità dell'azione umanitaria). Gli organi del sistema NU che più hanno contribuito a concettualizzare e poi tradurre in pratica questo approccio sono stati l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN-OCHA), il *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) e l'*Inter-Agency Standing Committee* (IASC). La definizione di coordinamento civili-militari, proposta da UN-OCHA e ripresa successivamente da altre agenzie, parla esplicitamente di "dialogo e interazione essenziali tra attori civili e militari nelle emergenze umanitarie, necessari per proteggere e promuovere i principi umanitari": si tratta evidentemente di un primato assegnato ai principi e agli obiettivi dell'azione umanitaria rispetto a quelli militari. Il DPKO ha invece pubblicato successivamente un documento che tratta il tema civili-militari all'interno del caso specifico delle operazioni di pace, andando quindi al di là della sola dimensione umanitaria indicata da UN-OCHA e adottando questa

---

<sup>6</sup> P. Collier, *War, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*, New York, HarperCollins, 2009, e in precedenza, P. Collier, *L'ultimo miliardo. Perché i paesi più poveri diventano sempre più poveri e cosa si può fare per aiutarli*, 2009, Roma, Laterza.

<sup>7</sup> La regolarità statistica dei suoi riscontri, infatti, si basa sull'impiego di una discutibile serie di dati (Polity IV dataset) che Collier utilizza ripetutamente nei suoi studi econometrici. Si tratta, in realtà, di risultati molto poco solidi e convincenti circa l'esistenza di una correlazione positiva tra povertà, *democracy* e conflitti.

<sup>8</sup> Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *European Report on Development 2009. Overcoming Fragility in Africa*, Bruxelles, European University Institute/EC, 2009.

<sup>9</sup> Nel 2005 il Segretario Generale ha presentato il rapporto *In Larger Freedom* e, a fine dello stesso anno, la *Note on Guidance on Integrated Missions*, che nel 2006 si è tradotta nelle linee guida per l'*Integrated Missions Planning Process* (IMPP).

definizione: “il coordinamento NU tra civili e militari è il sistema di interazioni che coinvolgono lo scambio di informazioni, il negoziato, l’evitare indesiderate interferenze reciproche (il cosiddetto *de-confliction*), il mutuo soccorso e la pianificazione a tutti i livelli tra elementi militari e organizzazioni umanitarie, agenzie di sviluppo, popolazione civile locale per raggiungere i rispettivi obiettivi”<sup>10</sup>.

Le NU, oltre a intervenire direttamente con le proprie forze militari nel caso di tradizionali missioni di pace che hanno il compito di garantire un monitoraggio, la creazione di zone cuscinetto neutrali e aiuti per ripristinare la forza dello Stato, operano attraverso il mandato del Consiglio di Sicurezza, che legittima con il proprio assenso operazioni militari in cui non sono impegnati direttamente i caschi blu (è stato il caso della Risoluzione 368 che ha legittimato l’Operazione *Enduring Freedom* per combattere qualsiasi forma di terrorismo internazionale). Le modalità concrete di intervento variano a seconda delle situazioni, fino a prefigurare, come è stato il caso della Somalia, operazioni di *peacekeeping* e *peace enforcement* che si basano principalmente sull’uso della forza militare e prevedono un impegno molto più limitato sul versante civile e umanitario. Tuttavia, a dispetto della varietà di operazioni e missioni concrete, sul piano politico - come indicava già il rapporto 2000 della Commissione Brahimi elaborato per conto del Segretario Generale - le NU hanno costantemente continuato a chiedere che fosse riconosciuto un peso maggiore alla componente civile delle missioni di pace<sup>11</sup>.

Sul terreno operativo, le NU hanno cercato di consolidare il concetto di *Integrated Mission Task Force* per la pianificazione delle missioni, traducendolo nel concetto di *Strategic Framework* in Afghanistan o di *Results Focused Transition Framework* in Sierra Leone. L’obiettivo esplicito è di raccordare le complesse missioni di *peacebuilding* e l’articolato sistema di programmi (a breve, medio e lungo termine) in un unico sistema NU a livello di paese, combinando le dimensioni politiche, di sviluppo, umanitarie, dei diritti umani, dello stato di diritto, sociali e di sicurezza<sup>12</sup>. Nel 2008, davanti alle difficoltà operative e alle resistenze all’integrazione delle componenti del sistema NU, il Segretario Generale introduce il concetto di “approccio integrato”, che non presuppone l’integrazione delle strutture (come nel caso del concetto di “missioni integrate”), ma si limita a prefigurare un partenariato strategico e coerente tra tutte le componenti del sistema NU<sup>13</sup>. In particolare, il nuovo approccio mira a combinare le responsabilità di pace e sicurezza in capo alle missioni di pace con i mandati umanitari e per lo sviluppo dei team paese delle NU presenti nei paesi in via

---

<sup>10</sup> UN DPKO, *Civil-Military Coordination Policy*, New York, 9 September 2002.

<sup>11</sup> Brahimi Report, *Report of the Panel of the United Nations Peace Operations*, A/55/305.S/2000/809, New York, 2000.

<sup>12</sup> Paragrafo 4 della nota del Segretario Generale *Note on Guidance on Integrated Missions*, del 9 dicembre 2005 (rivista il 9 febbraio 2006).

<sup>13</sup> *Decision n. 2008/24 – Integration*. Decisions of the Secretary General, Policy Committee, UN, New York, 25 June 2008.

di sviluppo. Operativamente, il DPKO ha istituito una *Integrated Mission Training Cell* che si prefigge di integrare (nel senso di raccordare, mantenendole distinte) le funzioni di formazione di militari, forze di polizia e civili in un'unica unità.

Nel **Regno Unito**, lo sforzo di maggiore coordinamento tra i ministeri e dipartimenti competenti e coinvolti nelle missioni di pace ha dato vita al cosiddetto approccio “joined-up” o “whole-of-government”, volto a ridurre la tensione tra obiettivi di lungo periodo (propri dello sviluppo e della stabilità) e quelli di breve periodo (propri della sicurezza), identificato in sede OCSE come uno strumento per il raggiungimento di una maggiore coerenza politica<sup>14</sup>. L'impressione è che si siano creati – come già nel caso del sistema delle NU – dei meccanismi o istituzioni addizionali di coordinamento più che una più ambiziosa e complessa riorganizzazione complessiva della macchina governativa<sup>15</sup>. Nel 2004 è stata istituita la *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), poi rinominata *Stabilisation Unit* (SU), unità interdipartimentale che riunisce rappresentanti della cooperazione allo sviluppo (*Department for International Development*, DFID), del Ministero degli Esteri (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO) e della Difesa (*Ministry of Defence*, MOD) e che si affianca ad un raccordo anche dei finanziamenti per la stabilizzazione dei paesi nelle fasi post-conflitto.

Negli **Stati Uniti**, nel 2004 il Dipartimento di Stato ha creato un Ufficio del coordinatore della ricostruzione e stabilizzazione, facendo delle operazioni di stabilizzazione una *mission* prioritaria del Dipartimento della Difesa, di quello di Stato e della cooperazione allo sviluppo (*US Agency for International Development*, USAID). Gli Stati Uniti hanno spesso utilizzato il termine di “affari civili” e “operazioni civili-militari” in senso ampio, per intendere le attività di “un comando che stabilisce, mantiene, influenza o sfrutta le relazioni tra forze militari, agenzie governative, ONG, autorità e popolazione civile in un'area operativa alleata, neutrale o ostile, per facilitare le operazioni militari e consolidare gli obiettivi operativi statunitensi”<sup>16</sup>. Si tratta di una visione che tende a subordinare gli interessi civili a quelli militari: in tal senso, l'esperienza afgana dei *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) promossa dagli Stati Uniti è stata giudicata da più parti un esempio concreto e discutibile di modello di integrazione e subordinazione delle politiche di sviluppo alle strategie politico-militari di breve periodo, piuttosto che di effettivo e bilanciato coordinamento o,

---

<sup>14</sup> M. T. Lun, *Reconnecting joined-up approaches: Nation-building through state-building*, SPIRU Working Paper 25, Londra ODI, April 2009.

<sup>15</sup> P. Stewart, K. Brown, *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States*, New York, International Peace Academy, 2007.

<sup>16</sup> US Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, Washington D.C., Joint Publications, 3-57, 8 febbraio 2001.

come nel caso dell'approccio al coordinamento civili-militari delle NU, di un suo ribaltamento<sup>17</sup>.

In **Canada**, in modo simile, è stato istituito il processo noto come approccio 3-D (Diplomazia, Difesa e *Development*, cioè sviluppo), che si traduce in un raccordo tra le funzioni governative in materia di difesa, diplomazia e cooperazione allo sviluppo e assegna un ruolo strategico operativo in tal senso all'Ambasciatore, che ha il compito di realizzare sul campo una strategia annuale di coordinamento tra le tre funzioni e di dare conto dei risultati conseguiti.

In **Australia** esiste una struttura inter-agenzia (*Stabilization and Reconstruction Task Force*, START), ospitata dal Dipartimento per gli Affari Esteri e il Commercio Internazionale. Il modello basato sulla presenza di un'unità dedicata agli Stati fragili nell'Agenzia di cooperazione allo sviluppo (la *Fragile States Unit*, presso l'*Australian Agency for International Development*, AusAid), e in particolare l'istituzione del Coordinatore speciale per la missione multilaterale di aiuto regionale alle isole Solomon, sono stati considerati una delle traduzioni operative più innovative e interessanti dell'approccio "whole-of-government"<sup>18</sup>.

Nei **Paesi Bassi** esiste un sistema di task-force create di volta in volta a seconda delle circostanze.

In **Germania** sono presenti forme di cooperazione e meccanismi inter-ministeriali, come il Consiglio federale per la sicurezza, volti a favorire un coordinamento "leggero", cioè finalizzato allo scambio di informazioni e allo sviluppo di strategie congiunte sul campo, come è avvenuto nel caso del team tedesco per la ricostruzione a Kunduz e Feyzabad, in Afghanistan. La cooperazione allo sviluppo tedesca, attraverso il Ministero per la Cooperazione economica e lo sviluppo (BMZ), è stata anche tra le più attive nel finanziamento di attività civili realizzate dai militari, come nel caso della cooperazione civile-militare realizzata dalla Difesa federale (*Bundeswehr*), che attualmente ha circa 7.300 soldati dispiegati in missioni all'estero, con costi che sono più che decuplicati tra il 1995 e il 2005, e che compete direttamente con l'Agenzia di assistenza tecnica per la cooperazione allo sviluppo (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, GTZ) e le ONG nella realizzazione di interventi umanitari e di cooperazione allo sviluppo<sup>19</sup>.

L'**Unione Europea**, nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa, promuove un approccio globale e integrato alla gestione delle crisi e ha sviluppato un proprio concetto di Cooperazione civile-militare definita come "il coordinamento e la cooperazione, a supporto della missione, tra componenti militari delle operazioni di

---

<sup>17</sup> S. Klingebiel, K. Roehder, *Subordination or cooperation? New interfaces between development and security policy (with reference to examples from Germany)*, Bonn, German Development Institute, 2010.

<sup>18</sup> M. T. Lun, op. cit.

<sup>19</sup> S. Klingebiel, K. Roehder, op. cit.

gestione delle crisi guidate dall'UE e attori civili (esterni all'UE), ivi incluse la popolazione e le autorità locali del paese, come pure le organizzazioni e agenzie internazionali, nazionali e le ONG<sup>20</sup>. L'UE, oltre al concetto di CIMIC, impiega anche quello di Coordinamento civili-militari (*Civil-Military Coordination*, CMCO), che si distingue dal primo in quanto tratta il tema del rapporto tra civili e militari in seno all'Unione e non con terze parti<sup>21</sup>. Nel corso degli anni Duemila in seno all'UE sono emersi vari approcci indirizzati ad espandere le capacità civili e militari dell'Unione e, in particolare, il loro uso combinato<sup>22</sup>. Una conseguenza evidente è il progressivo spostamento dei confini che definivano il mandato tradizionale delle politiche di cooperazione allo sviluppo, escludendo interventi legati ad operazioni dei militari: ad esempio circa 5 milioni di euro di fondi non erogati sono stati resi disponibili nel 2003 dal Fondo Europeo di sviluppo (FES) a sostegno della missione di pace dell'Organizzazione Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (*Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, CEDEAO) in Liberia; e a fine dello stesso anno è stata presa la decisione di istituire una *Peace Facility* per l'Africa, con una dotazione iniziale di 250 milioni di euro da finanziare attraverso il FES, da utilizzare per sostenere missioni di pace non civili nel continente.

In campo militare, la dottrina **NATO** definisce il concetto di CIMIC come il “coordinamento e la cooperazione, a supporto della missione, tra il Comando NATO e gli attori civili, compresa la popolazione e le autorità locali, come pure le organizzazioni e agenzie internazionali, nazionali e le ONG<sup>23</sup>”. In termini operativi, nei contesti di post-conflitto la NATO - pur essendo un'organizzazione di natura militare le cui operazioni sono distinte dalle attività civili condotte in parallelo - realizza sempre più interventi in cui le forze militari sono impegnate nella realizzazione di opere civili o di polizia: in Kosovo, ad esempio, i militari della NATO (KFOR) sono intervenuti insieme alle forze di polizia delle NU (la Missione di amministrazione ad interim MINUK) nelle operazioni di mantenimento dell'ordine, in particolare nella città di Mitrovica. È utile anche ricordare come la NATO abbia definito operazioni a sostegno della pace le “operazioni multifunzionali, condotte imparzialmente, normalmente a supporto di un'organizzazione riconosciuta internazionalmente, che coinvolgono forze militari e agenzie diplomatiche e umanitarie”; operazioni che possono interessare il mantenimento e l'imposizione della pace, come pure il consolidamento della pace e l'aiuto umanitario<sup>24</sup>. Tali operazioni, secondo la NATO, non devono necessariamente

---

<sup>20</sup> Consiglio dell'UE, *Civil-Military Cooperation (CIMIC) concept for EU-led crisis Management Operations*, cl 706/02, Bruxelles, 8 marzo 2002.

<sup>21</sup> Consiglio dell'UE, *Civil-Military Coordination: Framework Paper of possible solutions for the Management of EU Crisis Management Operations*, Bruxelles, 2 maggio 2006.

<sup>22</sup> Si veda, ad esempio, Consiglio dell'UE, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

<sup>23</sup> NATO, *NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine*, AJP, 9, Bruxelles, 2003.

<sup>24</sup> NATO, *Peace Support Operations*, AJP, 3.4.1., Bruxelles, 2001.

ricevere l'autorizzazione delle NU; e si deve prevedere che, laddove manchi il consenso della popolazione e si creino le condizioni per rafforzare le opposizioni, ci sia un contingente sufficiente a imporre il mandato<sup>25</sup>.

Questa brevissima rassegna dell'attenzione, delle concettualizzazioni e traduzioni operative elaborate dai paesi partner dell'Italia e dalle organizzazioni internazionali in materia di relazioni civili-militari dà chiaramente il segno dell'importanza e della complessità che il tema riveste ai fini della riqualificazione dell'azione esterna dei principali attori internazionali. L'eterogeneità degli attori (all'interno di uno stesso sistema, come nel caso delle NU, o dei vari ministeri di un governo) e la varietà delle situazioni concrete sul campo concorrono a definire un quadro molto articolato e diversificato di approcci, di natura e grado di interazione tra civili e militari nelle operazioni di pace. Tradizionalmente, per i paesi donatori OCSE la cooperazione allo sviluppo è stata definita in senso negativo: tutto quel che serve per promuovere sviluppo e lotta alla povertà, fuorché il sostegno alla capacità operativa di attori militari<sup>26</sup>. Il fatto, dunque, che secondo questa accezione le attività collegate alla materia militare non potessero essere iscritte come voci di spesa nella contabilità della politica di cooperazione allo sviluppo, ha certamente favorito il perdurare della riluttanza e resistenza dei puristi degli aiuti internazionali alla "contaminazione" della loro agenda con quella militare. Le cose stanno decisamente cambiando. Le crisi protratte, come nel caso dell'Afghanistan (ma si potrebbero citare anche l'Iraq o il Kosovo), dilatano le funzioni di stabilizzazione delle condizioni di sicurezza ben oltre i confini tradizionali delle operazioni militari; al contempo, la politica di sviluppo è sempre più alle prese con la sfida dell'intervento in Stati cosiddetti fragili, e sono proprio gli operatori civili a richiedere la presenza dei militari per garantire condizioni di sicurezza e la fine dei conflitti armati; mentre, di converso, le politiche di sicurezza e degli affari esterni sempre più richiedono programmi di cooperazione allo sviluppo in situazioni di post-conflitto, come dimostra il caso europeo<sup>27</sup> o quello statunitense<sup>28</sup>. È in questa cornice che viene esaminata l'azione italiana in materia di rapporto tra missioni internazionali di pace, cooperazione allo sviluppo e aiuti d'emergenza, a partire da quattro particolari aree di crisi prioritarie nell'agenda politica internazionale.

---

<sup>25</sup> Ibid., par. 508.

<sup>26</sup> Si veda: M. Mellano e M. Zupi, *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

<sup>27</sup> Consiglio dell'UE (2003), op. cit., p. 12.

<sup>28</sup> US Institute of Peace, *Building Civilian Capacity for U.S. Stability Operations. The Rule of Law Component*, Special Report N. 118, Washington D.C., 2004.

## 2. COSA FA L'ITALIA: L'IMPORTANZA DEL CONTESTO

*Analisi comparata dell'operato delle missioni civili italiane, della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti d'emergenza in rapporto alla componente militare in quattro paesi.*

A partire dagli anni Ottanta, l'Italia ha contribuito in misura significativa alle missioni internazionali civili-militari (*peacekeeping* e *peace enforcement*), normalmente sotto l'egida delle Nazioni Unite (Caschi Blu) e, dal 1999 in poi, anche ad operazioni in ambito NATO e UE, o in collaborazione con altre coalizioni (Iraq).

Questo tipo d'impegno è stato reso possibile e spesso proficuo da diversi fattori:

1. La natura sostanzialmente multi-partitica del consenso a tali operazioni, che raramente ha trovato forme di opposizione netta all'interno del quadro politico nazionale;
2. La coincidenza con una politica di cooperazione internazionale che dal 1984 in poi ha visto l'impegno militare accompagnato da un cospicuo impegno civile della Cooperazione Italiana e del mondo non governativo, soprattutto a fianco delle Nazioni Unite;
3. Il generale supporto della società italiana a interventi nell'ambito dei processi di pace, dovuto al persistere di una cultura genericamente pacifista, che trova le sue radici tanto nel mondo cattolico quanto in ampia parte di quello laico, di sinistra come di destra;
4. La natura "non aggressiva" dell'apparato militare italiano, evolutosi in questo senso per diversi motivi storici, e per questo capace di utilizzare ampiamente l'arma del negoziato e della mediazione, in un approccio multi-dimensionale ai suoi impegni di sicurezza;
5. L'assenza di un passato coloniale significativo, tale da compromettere la "reputazione" del paese in varie aree del Sud del mondo;
6. Il sostanziale equilibrio di rapporti che tradizionalmente la politica estera italiana ha tenuto con le diverse aree politico-culturali del pianeta: America Latina, Africa, mondo arabo, Europa Orientale, ecc.

Per molti anni, fino alla fine degli anni Novanta, l'impegno italiano ha risentito di una certa "casualità", ma è risultato spesso in un buon successo (dal Libano al Mozambico ai Balcani). Negli ultimi anni, con il crescere delle incertezze rispetto all'intervento in Afghanistan, il necessario aumento dei costi a fronte di impegni crescenti, la riduzione del budget della cooperazione allo sviluppo, lo stress sul sistema della Difesa e alcuni cambiamenti nelle linee di politica estera, si è evidenziata sempre di più l'esigenza di aprire un ampio dibattito sulle linee condivise dell'azione italiana in questo ambito. Un dibattito che permetta di definire e condividere priorità strategiche, obiettivi e strumenti, assieme a politiche di lungo respiro, che trovino

continuità anche in presenza di un'alternanza delle forze di governo e assicurino nel lungo periodo le risorse necessarie. Condizioni, queste, ineludibili per consolidare capacità e risultati nel tempo.

Per meglio comprendere la questione, analizziamo alcune delle crisi internazionali in corso, cui l'Italia partecipa: Afghanistan, Libano, Somalia e Sudan.

Come si vedrà nelle pagine successive, si tratta di situazioni di interventi caratterizzate da elevate diversità sotto numerosi profili: le dimensioni e l'utilizzo (anche potenziale) del contingente militare italiano; i costi della missione; il grado di partecipazione della componente civile, sia diretta che attraverso le ONG o le Nazioni Unite; infine, il grado di partecipazione al processo decisionale relativo sia alle strategie militari che a quelle politiche.

## 2.1 Afghanistan

### *Lo stato della crisi*<sup>29</sup>

A nove anni dall'avvio dell'intervento internazionale, la crisi afgana si aggrava, come dimostra anche la relazione governativa sulla politica dell'informazione per la sicurezza nel 2009, che non solo registra un accresciuto attivismo dell'insorgenza (con ricorso ad ordigni esplosivi artigianali più che quadruplicato rispetto al 2007 e 2008<sup>30</sup>, maggiori sequestri e azioni suicide, che hanno portato anche al numero di gran lunga più alto – 520 – di vittime registrate in un anno tra i militari delle missioni internazionali in Afghanistan), ma prevede un ulteriore aumento della tensione<sup>31</sup>. Mentre il progresso è molto lento nel processo di ricostruzione e di sviluppo, gli aspetti militari e la sicurezza sembrano segnare un vero e proprio peggioramento, che oggi si è esteso in modo preoccupante al Pakistan. Si attende di vedere quali saranno le conseguenze a medio termine della nuova strategia adottata dagli Stati Uniti, anche alla luce delle dimissioni del gen. McChrystal, ma l'impressione generale è che la comunità internazionale non riesca a promuovere un'iniziativa politica per la soluzione della crisi, continuando ad affidarsi principalmente allo strumento militare. L'esperienza insegna che l'uso della forza militare nei processi di stabilizzazione si rivela proficuo solo se inquadrato all'interno di una precisa strategia multidimensionale (politica, economica, sociale, culturale, umanitaria e di sicurezza), che oggi sembra mancare. Appare ancora assente un chiaro disegno politico-diplomatico per porre fine al conflitto: esistono ancora esitazioni e incoerenze nel procedere ad una fase di negoziato con alcune componenti del movimento dei

---

<sup>29</sup> Cfr. anche *supra* parte III

<sup>30</sup> *Struggle for Kabul: the Taliban Advance*, The International Council on Security and Development (ICOS), London, December 2008.  
[http://www.icosgroup.net/documents/Struggle\\_for\\_Kabul\\_ICOS.pdf](http://www.icosgroup.net/documents/Struggle_for_Kabul_ICOS.pdf)

<sup>31</sup> *Ibidem*, cap. 1.

talebani, e persiste una molteplicità di forze armate irregolari, alcune delle quali al servizio dei *warlords* (signori della guerra), che anch'essi continuano a rappresentare un problema.

L'unica prospettiva su cui tutti concordano è quella della "afganizzazione", ovvero il trasferimento crescente di compiti e responsabilità alle controparti afgane, siano esse politiche, militari o della società civile. Ma anche su molti aspetti di questo processo – che oggi viene riassunto nel termine "transizione" - mancano idee e chiarezza, a fronte di un esito debole e controverso delle elezioni presidenziali del 2009.

Intanto sembra crescere nel paese il malcontento nei confronti di alcuni aspetti della presenza internazionale, accentuato dal permanere dell'insicurezza, dal moltiplicarsi delle vittime civili del conflitto, e dalla lentezza del processo di ricostruzione<sup>32</sup>. Anche a livello di politica interna, le critiche verso le missioni internazionali emergono con maggiore intensità con il passare del tempo.

Per finire, la conferenza di Londra del gennaio 2010 ha dato un timido via libera ad una revisione della strategia generale della comunità internazionale, nel senso di un'apertura negoziale nei confronti dell'insorgenza anche talebana, di un "civilian surge" che includa un riesame dei meccanismi degli aiuti, da sottomettere al coordinamento del governo afgano, e un più rapido trasferimento di responsabilità all'autorità nazionale. A questo si aggiunge la nomina di un NATO Senior Representative, che dovrebbe consentire un crescente ruolo politico dell'Alleanza atlantica.

Aperture timide, che presuppongono il mantenimento di un'egemonia essenzialmente militare sull'intera operazione, senza segnare significativi avanzamenti sul piano delle attività "civili" (*state building, peace building*, ricostruzione, ecc), mentre è opinione quasi universale che proprio il mancato decollo di queste azioni rappresenti il maggiore ostacolo sulla via della stabilizzazione del paese<sup>33</sup>.

### ***Ruolo dell'Italia***

Sul piano politico ogni azione di un paese europeo andrebbe ovviamente intrapresa in ambito UE, vista la necessità di "parlare con una voce sola". Ma in una sovrapposizione di alleanze, e in presenza di forti connotazioni nazionali nell'azione di ogni componente-paese (per esempio, i "caveat" o l'uso dei *Provincial Reconstruction Teams* militari-civili), questo risulta particolarmente difficile. Si crea dunque spazio per

---

<sup>32</sup> Oxfam, *The Cost of War: Afghan experiences of conflict, 1978-2009* (novembre 2009) è un sondaggio nel quale sette afgani su dieci imputano il conflitto a povertà e disoccupazione.

<sup>33</sup> [Agency Coordinating Body for Afghan Relief \(ACBAR\)](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%202008).pdf), *Falling short: Aid effectiveness in Afghanistan*, 25 March 2008. In

un paese che ritenga di suggerire con forza le scelte che sono connaturate alla sua storia e al suo ruolo. L'Italia, che già contribuisce in maniera significativa all'azione militare, può rivendicare di avere per prima indicato la strada di una conferenza regionale, in cui tutti gli attori della scena – gli afgani, i paesi confinanti nessuno escluso, le nazioni rappresentate nella NATO e l'ONU – possano sedersi al medesimo tavolo. Questa idea, che l'Italia potrebbe nuovamente sviluppare nelle forme che la diplomazia riterrà più adatte ed opportune, non solo avrebbe un forte significato politico, ma spezzerebbe la catena di reciproco sospetto che avvelena i rapporti tra diversi paesi, anche per questioni che non riguardano affatto l'Afghanistan. Da questo punto di vista, il fatto che anche in sede G20 si sia più volte insistito sulla ricerca di una soluzione di questo tipo ha costituito un primo passo su cui occorrerebbe insistere. E sarebbe il riconoscimento che, sulla questione afgana, è corretto e necessario condividere le responsabilità del conflitto.

Sul piano militare, l'Italia dovrebbe valorizzare il cosiddetto “approccio italiano” nei confronti delle popolazioni residenti, dal momento che è abbastanza diffuso il riconoscimento al nostro contingente - e al nostro comando nella regione Ovest - della capacità di sviluppare un rapporto dialettico con le diverse componenti della realtà sociale nell'Herat. Ma l'Italia potrebbe anche valorizzare il rifiuto sin qui adottato dal nostro paese di utilizzare l'arma del bombardamento aereo, che molti dubbi solleva anche negli alleati e persino tra i militari statunitensi. Un modo per valorizzare al contempo un maggiore impegno civile, riprendendo così la spinta in quella direzione che, nel tempo, l'amministrazione Obama sembra aver perduto.

Sul piano della cooperazione civile, si tratta di rivedere con coraggio la politica di intervento in Afghanistan che appare discontinua, strategicamente nebulosa e troppo orientata alla sola area di Herat. È discutibile l'aver in parte abbandonato le eccellenze del passato (gli interventi nel settore socio-sanitario) e il ruolo di leader nel settore della giustizia. Il progetto che dovrebbe riorientare la politica di cooperazione allo sviluppo dovrebbe però travalicare l'ambito puramente tecnico dell'UTL, e utilizzare come risorse competenze e suggerimenti esterni, secondo una logica di sistema-paese. Un tavolo di coordinamento potrebbe essere il primo passo.

## 2.2 Libano

### *Lo stato della crisi*<sup>34</sup>

Il Libano è un paese percorso da molteplici fratture religiose, sociali, culturali e politiche. Il sistema “comunitarista” garantisce un equilibrio precario che evita danni maggiori ma contrasta con l'esigenza di costruire un'identità nazionale. In tale situazione, il ricorso all'intervento esterno diventa sostanzialmente automatico.

---

<sup>34</sup> Cfr. Anche *supra* parte III

Tuttavia, questo deve indurre non tanto a ipotizzare l'imposizione di modelli di tipo occidentale, quanto a sfruttare la temporanea assenza di conflitti per costruire un sistema più solido e condiviso.

In questo quadro si inseriscono le risoluzioni 1559 e 1701 del Consiglio di Sicurezza e la presenza del contingente UNIFIL nel Sud del paese, sostenuta da interventi internazionali nel campo umanitario e della cooperazione allo sviluppo. UNIFIL non può eliminare la possibilità che esploda un nuovo conflitto armato su vasta scala; può però impedire che la zona cuscinetto sia la base per una ripresa delle ostilità e favorire il crearsi delle condizioni per un dialogo nazionale suscettibile di sviluppi costruttivi, che affronti concretamente i nodi reali del paese e del *nation building*. Questa "finestra" di opportunità può chiudersi da un momento all'altro: per questo è importante verificare giorno dopo giorno quante opportunità reali siano state colte durante questa apertura.

Tale situazione di "stabilità instabile" dipende sostanzialmente da fattori internazionali. I grandi schieramenti libanesi hanno certamente una loro agenda paese, ma rimangono fortemente dipendenti dai loro diversi sostenitori esterni. Tra gli elementi più significativi, il deciso spostamento dell'attenzione geo-strategica dal Levante mediterraneo all'area del Golfo persico, che ha messo in secondo piano la questione palestinese.

In tale quadro si colloca l'azione della collettività internazionale, e in particolare dell'Italia, in Libano. L'intervento si iscrive in una strategia di *nation building*, il cui modello è tuttavia esclusivamente occidentale e irrimediabilmente lineare, e in quanto tale vede un potente ostacolo nel comunitarismo. In questo senso, l'intervento esterno può incidere sui livelli sociali profondi solo in misura molto limitata e attraverso la mediazione degli attori libanesi, che tuttavia sono per la gran parte settari.

Rimane aperta la questione di Hezbollah. Le ipotesi di disarmo non sono oggi all'ordine del giorno; ogni prospettiva del genere è legata ad un accordo di pace generale. La dimensione della possibile "neutralizzazione" di Hezbollah è, allora, tutta politica, e dipende in buona misura dall'assetto interno del Libano<sup>35</sup>. Hezbollah ha una funzione di riequilibrio tra Teheran e Damasco. In questo senso la sua missione strategica è pienamente garantita soltanto in un quadro interno di relativa stabilità.

Punto di partenza di una possibile crisi rimangono, dunque, primariamente i campi profughi palestinesi. Una comunità confinata nei campi perché esclusa dalla vita politica, economica e sociale del paese, nel quale non gode di alcun diritto di cittadinanza. Una realtà frammentata e disperata, disponibile - a livello singolo o di

---

<sup>35</sup> Si veda l'ICG report *Lebanon: Hizbollah's Weapons Turn Inward*, Middle East Briefing n. 23, 15 May 2008.

gruppo - ad essere strumentalizzata per qualsiasi tipo di avventura, anche perché, con la crisi della leadership OLP, i campi profughi sono ormai percorsi dagli scontri tra le varie fazioni palestinesi.

Una soluzione definitiva del problema è naturalmente legata ad una soluzione internazionalmente garantita della questione palestinese. Nell'immediato, dunque, rimangono le operazioni-tampone di riabilitazione economico-sociale. L'Italia è particolarmente impegnata in questo senso. Bisognerebbe dare una prospettiva di lungo termine a questo tipo di iniziative e continuare a sostenere il processo di dialogo attraverso il *Lebanese-Palestinian Dialogue Committee* (di cui l'Italia è il maggiore finanziatore). Sarebbe opportuno che anche gli interventi degli altri attori internazionali si svolgessero lungo queste linee guida.

Alcuni commentatori hanno sottolineato la necessità di una forte presenza europea nella missione internazionale, nella prospettiva di investire la stessa UE della gestione della crisi libanese. Ci sono in questa proposta alcuni elementi di critica ai processi di decisione dell'ONU. Una maggiore responsabilizzazione dell'Europa in Libano sarebbe il riconoscimento del ruolo assai rilevante assunto dai paesi europei nel processo di pacificazione dell'area, oltre che uno stimolo oggettivo al coordinamento dei rispettivi interventi<sup>36</sup>.

### ***Il ruolo dell'Italia***

L'Italia ha assunto un ruolo di primo piano nel confronto internazionale che ha portato alla costituzione di UNIFIL, all'interno della stessa UNIFIL e, infine, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria verso il Libano. Nel caso della politica italiana, i due ambiti risultano strettamente collegati tra loro. Esiste però un problema di continuità nel tempo della nostra missione, sottoposta - come le altre missioni all'estero - al vincolo della verifica periodica del Parlamento. Il che introduce, oggettivamente, forti elementi di incertezza sul futuro. Tale vincolo appare superabile solo nella misura in cui nel nostro paese si riesca ad assicurare la definizione di scelte bi-partisan che garantiscano alle iniziative italiane un impegno opportunamente proiettato nel tempo, con la garanzia della disponibilità delle relative risorse.

Come si è già sottolineato, l'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo è, in Libano, particolarmente consistente. Così il volume degli interventi, che negli anni pre-2006 si attestava mediamente intorno ai 50 milioni di euro annuali, è salito nel 2008 a 200 milioni cui vanno aggiunti altri 33 relativi all'emergenza. La maggior parte

---

<sup>36</sup> L'approccio sviluppato dalla Commissione Europea per gli Stati membri si basa sulla linea della Paris Declaration per l'Aid Effectiveness; *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – "EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy"*, Brussels, 28.2.2007, COM(2007) 72 final. Per la Paris Declaration si veda: [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html)

di questi fondi non proviene dal budget della cooperazione allo sviluppo, ma da quello assegnato alla missione militare.

Lo sforzo italiano, grazie alla sinergia fra le componenti diplomatica, militare e di partnership civile (cooperazione bilaterale, multilaterale, decentrata, commerciale), si è concentrato settorialmente sullo sviluppo locale (tema ritenuto centrale anche dai libanesi) e l'ambiente. Geograficamente prima a Sud per l'emergenza (con lo strumento ROSS, promosso dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo-DGCS del Ministero degli Affari Esteri, che si caratterizza come un ampio e complesso ventaglio di iniziative di riabilitazione socio-economica, mirante a ricondurre le aree più povere e maggiormente colpite dal conflitto all'interno di un normale processo di sviluppo. Il ROSS concentra le sue attività nei settori economico, socio-educativo, sanitario e dei servizi di base ed è stato apprezzato per la sua duttilità<sup>37</sup> e ora al Nord, in maniera bilanciata fra popolazione palestinese e libanese e fra le diverse comunità libanesi. Sul piano dello sviluppo locale in particolare (come peraltro sull'ambiente e a breve sul *gender*), l'Italia ha anche assunto un ruolo di leadership all'interno della "divisione del lavoro" internazionale.

Significativa è l'esperienza italiana per quanto riguarda la collaborazione civile-militare, che in Libano suscita minore diffidenza nelle organizzazioni umanitarie rispetto a scenari quali l'Afghanistan. La maggior parte delle organizzazioni ritiene che UNIFIL stia eseguendo con successo il proprio mandato, non interferisca con le operazioni umanitarie e produca effetti positivi sulla sicurezza del personale internazionale. La DGCS e l'Ambasciata hanno promosso e sostenuto questo dialogo e questa intesa con il consenso e la partecipazione di tutti gli altri attori. Un esperto inviato appositamente in missione dalla DGCS ha lavorato in supporto all'Ambasciata per quattro mesi al fine di accompagnare il dialogo tra le parti e predisporre una bozza di protocollo d'intesa che è stato poi approvato da tutti i soggetti coinvolti (Ministero degli Esteri, Ministero della Difesa, Associazione ONG – tavolo Medio Oriente) e firmato ufficialmente in Ambasciata dai vari rappresentanti locali.

È stato peraltro rilevato il limite (non solo italiano) di un approccio al CIMIC caratterizzato da rotazioni semestrali del personale addetto, al seguito dei contingenti. Tali rotazioni pongono limiti oggettivi all'efficacia della collaborazione, destinata ad essere ricostruita e ridisegnata ogni sei mesi, laddove invece sarebbero necessarie costanza e continuità nel tempo. Stante la difficoltà di stabilire positivi rapporti di

---

<sup>37</sup> Art 1 Legge n. 38/07: "Per la realizzazione di interventi di cooperazione in Afghanistan, Sudan e Libano, destinati ad assicurare il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, è autorizzata, per l'anno 2007, la spesa di euro 40.000.000 per l'Afghanistan, euro 30.000.000 per il Libano ed euro 5.500.000 per il Sudan, ad integrazione degli stanziamenti di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49. Detti interventi sono finalizzati alla realizzazione di iniziative destinate, tra l'altro, al sostegno dello sviluppo socio-sanitario in favore delle fasce più deboli della popolazione."

collaborazione fra forze militari e autorità o agenzie civili, un continuo cambio di interlocutori rappresenta un obiettivo elemento di debolezza, oltre che un'inutile dispersione di esperienze acquisite. Inoltre, in alcuni casi il cambio di interlocutori comporta la rotazione fra nazioni che hanno visioni diverse sia nei riguardi della popolazione sia nei confronti delle priorità.

Per il futuro, appare opportuno proseguire e rafforzare una strategia complessiva di intervento basata su una distribuzione equilibrata delle risorse tra le varie comunità, la riduzione delle aree di povertà<sup>38</sup> con particolare riguardo ai campi palestinesi, il sostegno alla società civile e alle municipalità, e l'attenzione all'uso corretto delle risorse, particolarmente quelle idriche, e all'ambiente.

Purtroppo, sul piano dell'intervento politico l'Italia sembra essere esclusa dal circolo degli attori strategici, non riuscendo ad esercitare un'influenza proporzionata all'importanza dei suoi investimenti nel paese. In questo senso sarebbe auspicabile un ruolo più attivo e incisivo nelle sedi internazionali che disegnano il futuro politico del Medio Oriente.

## 2.3 Somalia

### *Lo stato della crisi*

Dopo un periodo di gravissima crisi iniziato nella metà degli anni Novanta, il 2009 si era aperto in Somalia con un nuovo progetto di riconciliazione nazionale, guidato dal primo presidente islamista moderato del paese. Purtroppo, a distanza di un anno, tale processo non ha prodotto ancora i frutti sperati. L'accordo di Gibuti sull'allargamento del Parlamento all'opposizione, firmato il 9 giugno 2008 dal governo somalo e dall'Alleanza per la ri-liberazione della Somalia (ARS) che raccoglie parte dell'opposizione - con la mediazione di Nazioni Unite, Unione Europea, Lega degli Stati Arabi, Organizzazione della conferenza islamica, Unione Africana, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Gibuti e Arabia Saudita - aveva dato luogo all'elezione del nuovo Capo dello Stato e alla formazione del nuovo governo. L'apertura al dialogo con le fazioni islamiste presenti sul territorio<sup>39</sup> e quelle rimaste escluse dal processo di Gibuti, insieme alla generale stabilizzazione politica del paese, erano le sfide maggiori che il nuovo esecutivo si trovava ad affrontare, con il supporto della comunità internazionale.

Nonostante le buone premesse, i risultati attesi non si sono concretizzati nel 2009, e il 2010 si è aperto con un inasprimento del conflitto somalo, ora caratterizzato da

---

<sup>38</sup> L'ultimo *National Human Development Report* (2008), pubblicato da UNDP, riporta che circa un terzo della popolazione libanese vive al di sotto della cosiddetta "upper poverty line" (l'8 % sotto la "lower"), mentre un altro terzo non ne è molto lontano.

<sup>39</sup> *Declaration of the Somali Ulema*, Mogadiscio 14-19 febbraio 2009.

uno scontro tra fazioni islamiste che si contendono il territorio e il governo di transizione, supportato dalle truppe della missione militare ONU denominata AMISOM (*African Mission to Somalia*), la cui fase operativa ha avuto inizio il 12 febbraio 2007.

È probabile che il contesto regionale e internazionale abbia giocato nel suo insieme un ruolo negativo durante l'ultimo ventennio. Nel Corno d'Africa la Somalia appare il terminale dello scontro frontale tra Etiopia ed Eritrea, anche se oggi si registra il completamento del ritiro delle truppe etiopiche, in una logica di disimpegno anche politico<sup>40</sup>.

Anche nel più ampio contesto del continente è in corso un ripensamento critico delle strategie di intervento dell'Unione Africana di fronte al deludente esito di AMISOM. Varata nel 2007 con un mandato iniziale di sei mesi e con una funzione di *peacekeeping*, la missione è stata travolta dal riesplodere del conflitto. Tuttavia, AMISOM protegge le vie internazionali di accesso, assieme al palazzo del governo, seppure con limitato successo.

Nella stessa logica di momentaneo disimpegno si collocano oggi gli Stati Uniti. Dopo il via libera all'intervento etiopico del 2006-2007 e i raid militari contro obiettivi strategici, oggi la politica americana nel Corno rientra nell'assai più ampio processo di revisione strategica che investe tutta l'azione internazionale statunitense.

Quanto all'Unione Europea, sembrano riproporsi nell'area del Corno d'Africa le contraddizioni che ostacolano anche in altre aree del mondo un suo più efficace protagonismo internazionale. Alla base di tali contraddizioni si trova, in sintesi, un forte (e, nel caso specifico maggioritario) impegno nel campo della cooperazione e dell'aiuto umanitario, accompagnato da un profilo politico ancora complessivamente basso. In questo quadro, la Somalia rappresenta però un caso particolare, soprattutto nel contesto attuale. Qui un'eventuale iniziativa europea non si misurerebbe, infatti, con una molteplicità di protagonisti e di progetti in qualche modo diversi e contrastanti con quello comunitario, ma opererebbe, semmai, all'interno di un vuoto politico-progettuale complessivo.

Dal punto di vista umanitario, il quadro è fortemente negativo. Già dal 2000 il paese si trova agli ultimi gradini della scala internazionale per povertà e mortalità infantile. Negli ultimi anni, le cose sono andate peggiorando, particolarmente nel 2008<sup>41</sup>. Alla base di questa ulteriore crisi l'aumento dei prezzi di cibo e petrolio, la

---

<sup>40</sup> Jon Lunn, *Interlocking Crises in the Horn of Africa*, London, House of Commons Library Research Paper n. 08/86, 25 November 2008.

<sup>41</sup> Crisis Group Africa Report, *Somalia: To move Beyond the Failed State*, 23 December 2008.

svalutazione dello scellino somalo (la moneta locale), la siccità, l'estendersi dell'area di insicurezza e di conflitto, la difficoltà di accesso umanitario<sup>42</sup>.

Esistono, tuttavia, nella società somala elementi di “resistenza”, di resilienza e di vitalità che hanno permesso lo sviluppo di nuove forme di autogoverno locale, di imprenditoria, associazionismo, organizzazioni professionali e di mutuo soccorso e aiuto, reti di solidarietà private e pubbliche, soprattutto di carattere islamico<sup>43</sup>.

La difficoltà di trovare referenti somali “istituzionalmente abilitati”, la divisione drammatica tra le varie aree del paese, i livelli di insicurezza e di chiusura rendono problematica l'azione di aiuto internazionale, almeno quanto la complessità e la rigidità dei meccanismi. L'intervento internazionale dovrebbe tenere conto della situazione esistente sul terreno puntando a raggiungere, nel tempo più rapido e nella modalità più efficace, le popolazioni là dove vivono; magari potenziando le organizzazioni di aiuto locali, con lo scopo di raggiungere concretamente una popolazione altrimenti inaccessibile all'aiuto internazionale.

### ***Il ruolo dell'Italia***

Ci sarebbe dunque bisogno di un'iniziativa europea; ma questo ruolo non è svolto in misura politicamente adeguata. In questo contesto, l'Italia è l'unico grande paese dell'Unione che disponga del necessario capitale di esperienze, legami e possibili simpatie in Somalia come nell'intera area del Corno d'Africa, ma appare da molto tempo meno attiva su questo fronte.

Le ragioni di questo disimpegno possono essere in parte attribuite alle relazioni che l'Italia intrattiene con vicini della Somalia come l'Etiopia o, di converso, l'Eritrea; peraltro l'Italia nutre l'interesse a non essere ulteriormente coinvolta in prima persona in un paese in cui le esperienze precedenti (dall'appoggio al regime di Siad-Barre alla partecipazione all'operazione *Restore Hope*) hanno lasciato un forte retaggio di frustrazioni e polemiche. Quale che sia la causa, rimangono comunque gli effetti negativi della scarsa incidenza italiana ed europea.

L'Italia deve decidere se vuole intervenire o meno in Somalia, e poi decidere come farlo. Roma non può rispondere in modo significativo alla richiesta di aiuti perché le sue risorse sono troppo esigue, ma potrebbe comunque avere un ruolo di leadership nel sostegno all'equilibrio regionale, attraverso l'Unione Europea. L'Italia potrebbe anche facilitare il dialogo tra attori esterni ed interni alla Somalia, per esempio nell'attrito con l'Eritrea, anch'essa interessata ad un ruolo dell'Italia come mediatore con l'UE e con gli oppositori esterni.

---

<sup>42</sup> UNHCR, *Somalia Briefing Sheet*, June 2010; USAID, *Somalia Complex Emergency Situation Report*, n. 6, June 2010.

<sup>43</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - Integrated Regional Information Networks (IRIN), *Somalia: "The Somali people do not want any more fighting"*, 12 Feb 2009; *Somali Joint Needs Assessment - Governance, Security and the Rule of Law – Cluster Report- 2006*.

Otto le raccomandazioni all'Italia, e alla comunità internazionale nel suo assieme:

- Sostenere qualsiasi soluzione che porti alla stabilità, anche se non risponde appieno alle aspettative. L'assenza di istituzioni stabili e la mancanza di sicurezza rappresentano il maggiore ostacolo alla soluzione della crisi somala.
- Favorire i processi che nascono e si sviluppano localmente, fornendo loro un supporto deciso ma evitando di interferire nei loro meccanismi.
- Accettare l'idea che in Somalia nasca uno stato islamico moderato.
- Accompagnare il dialogo. Le iniziative proposte – di qualsiasi natura esse siano – devono avere lo scopo di accompagnare e facilitare il dialogo tra somali, a sostegno della società civile locale.
- Nel contesto attuale, il recupero pieno di un'iniziativa europea appare una cosa importante e urgente, a partire dall'istituzione di un Rappresentante Speciale dell'UE per la Somalia.
- L'Italia potrebbe avere un ruolo di leadership, attraverso l'Unione Europea, e facilitare il dialogo tra attori esterni ed interni alla Somalia, anche con un ruolo di mediazione con l'UE e con gli oppositori esterni.
- Occorre adottare più flessibilità nei meccanismi degli aiuti, per affrontare situazioni mutevoli e variegate come quella della Somalia. Bisogna cercare un equilibrio tra efficacia, *accountability* e impatto sul terreno.
- Infine, bisogna accrescere la qualità degli aiuti, puntando a rafforzare il ruolo e lo spazio della società civile locale. Inoltre, occorre applicare coerentemente il metodo del *Linking Relief, Rehabilitation and Development* almeno per i progetti europei.

## 2.4 Sudan

### *Lo stato della crisi*

Il Sudan è un paese percorso da una molteplicità di conflitti interni, e frammentato in aree di crisi con caratteri diversi e complessi. Nonostante la firma del *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) - promosso con la mediazione dell'IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) e siglato nel 2005 tra il governo e il movimento di liberazione *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) - che ha posto fine al conflitto tra il governo centrale e i ribelli del Sud, la tensione tra i due ex nemici e ora partner di governo - il *National Congress Party* (NCP) e il SPLM - si manifesta soprattutto nell'incapacità o difficoltà di far passare in Parlamento le leggi necessarie a creare un "ambiente favorevole" per le elezioni generali del 2010.

Il 90% di tutti i nodi irrisolti del CPA è però concentrato in o a ridosso delle Tre Aree, ovvero le regioni di Abyei, Kordofan Meridionale e Nilo Azzurro, dove le

strutture politiche create dal CPA sono rimaste molto fragili se non quasi inesistenti, come nel caso dell'area di Abyei, segnata nel maggio 2008 da violenti scontri che hanno raso al suolo il capoluogo<sup>44</sup>.

Molto problematica è anche la situazione del Kordofan Meridionale, con la persistenza di una forte instabilità politica e di una crisi latente molto pericolosa sia nell'area dei Monti Nuba che in quella dell'ex Kordofan Occidentale. Anche nel Sud rimangono aree di crescente instabilità e violenza, che rischiano di sfuggire al controllo del governo autonomo di Juba: in particolare, lo stato più ricco di petrolio (Alto Nilo) è quello dove la guerra civile è stata forse più cruenta (Jonglei).

Il CPA punta a promuovere un nuovo assetto unitario a livello nazionale, aprendo però anche la strada a una separazione pacifica e consensuale fra Nord e Sud, ma lo scenario unitario prospettato dall'accordo non è mai veramente decollato: le istituzioni comuni sono inoperanti e non c'è praticamente nessuna politica comune. L'appuntamento referendario del 2011 si sta rapidamente avvicinando, e lo scenario della scissione appare ormai nettamente prevalente rispetto a quello dell'unità nazionale.

Anche nel caso del Darfur rimangono fattori di incertezza e di preoccupazione legati in linea generale al moltiplicarsi delle linee di frattura all'interno della stessa "ribellione", e al sempre maggiore peso di agenti esterni alla regione, oltre naturalmente agli effetti dell'iniziativa della Corte Penale Internazionale (CPI) de L'Aja, che nel 2009 ha emesso un mandato d'arresto nei confronti del Presidente Beshir e del ministro per gli Affari umanitari Ahmad Harun per crimini di guerra e contro l'umanità. In linea generale, si assiste all'esplosione di conflitti per il controllo e l'utilizzo di risorse scarse, soprattutto della terra: accentuati, naturalmente, dalle dislocazioni di popolazioni negli ultimi decenni e dai cambiamenti climatici.

La forza che può promuovere politicamente e garantire il *peacekeeping* dovrebbe essere l'Unione Africana, in un contesto in cui l'unico spazio di intervento ancora aperto è quello di un lento e paziente lavoro di *capacity building*.

Il Sudan è da vent'anni uno dei primi dieci paesi beneficiari di aiuti umanitari. La sua situazione è caratterizzata da un'enorme quantità di sfollati interni e di rifugiati nei paesi confinanti. Anche se alcuni elementi inducono a non essere totalmente pessimisti, va però detto che a fronte di una concentrazione di energie e risorse a vantaggio del Darfur, altre aree del paese si trovano in situazioni disastrose. Inoltre, la recente espulsione di 13 ONG – decisa come ritorsione al mandato di cattura emesso dalla CPI e ora parzialmente rientrata – ha avuto pesanti conseguenze, provocando l'uscita di più di 16.000 operatori che assistevano 4,7 milioni di persone. Esistono anche problemi relativi alla sicurezza degli operatori. Inoltre, nell'ultimo anno le

---

<sup>44</sup> ICDM, *Sudan: Rising inter-tribal violence in the south and renewed clashes in Darfur cause new waves of displacement*, 27 May 2010.

condizioni di vita nei campi dei rifugiati e sfollati interni (*Internally Displaced Persons*, IDPs) sono peggiorate, con l'aumento di attacchi ai campi e soprattutto alle donne. Per quanto riguarda le azioni di sviluppo, il problema principale è la mancata adesione del Sudan al decimo Fondo Europeo di Sviluppo (FES), che disciplina il partenariato tra UE e paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) in materia di dialogo politico, cooperazione economico-commerciale e aiuti allo sviluppo.

Gli sforzi della comunità internazionale dovrebbero, in generale, puntare al rilancio e all'implementazione del *Comprehensive Peace Agreement*. È necessario però approfondire l'analisi delle radici dei conflitti in Sudan. Bisogna lavorare sulla riconciliazione a livello locale, e ONU e ONG dovrebbero compiere maggiori sforzi verso il *micro-management* dei conflitti e la mediazione delle crisi locali. Occorre però riflettere anche sulla possibilità che l'aiuto umanitario protratto nel tempo possa, alla lunga, causare ritardi nella ricerca di soluzioni.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dovrebbe rivedere il mandato della missione NU in Sudan e rilanciare un processo politico serio, teso a ricercare un livello adeguato di consenso tra i principali attori locali e coinvolgere più a fondo gli attori internazionali. Potrebbe inoltre usare lo strumento della sospensione dell'incriminazione da parte della CPI per ricondurre il regime di Khartoum a una collaborazione attiva al processo di pace<sup>45</sup>, e rilanciare l'esperimento di collaborazione tra ONU e Unione Africana (UA) nel *peacekeeping*.

L'UA dovrebbe assumere maggiori responsabilità politiche nella promozione del processo di pace e rafforzare la propria presenza sul terreno, con l'assistenza tecnica e finanziaria di Stati Uniti ed Europa<sup>46</sup>.

L'Unione Europea dovrebbe innanzitutto lavorare alla rimozione degli ostacoli che hanno impedito la ratifica da parte del Sudan degli accordi ACP, e sviluppare una politica di aiuti direttamente finalizzata a sostenere futuri accordi "inclusivi". Inoltre, potrebbe fornire addestramento alle forze di sicurezza regionali.

### ***Il ruolo dell'Italia***

L'Italia si trova, per diversi motivi, in una posizione particolarmente favorevole per giocare un ruolo importante nella soluzione della crisi sudanese:

---

<sup>45</sup> <http://blogs.ssrc.org/darfur/wp-content/uploads/2009/10/AUPD-Report-Final-October-2009.pdf>.

<sup>46</sup> Si veda *Report of the African Union-United Nations panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations*. Rapporto redatto da una commissione congiunta delle Nazioni Unite e dell'Unione Africana (UA) sulle strategie per rafforzare le capacità dell'Unione di condurre nel continente operazioni di *peacekeeping*. Il Rapporto è stato presentato il 18 marzo 2009 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è disponibile su: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/813](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/813).

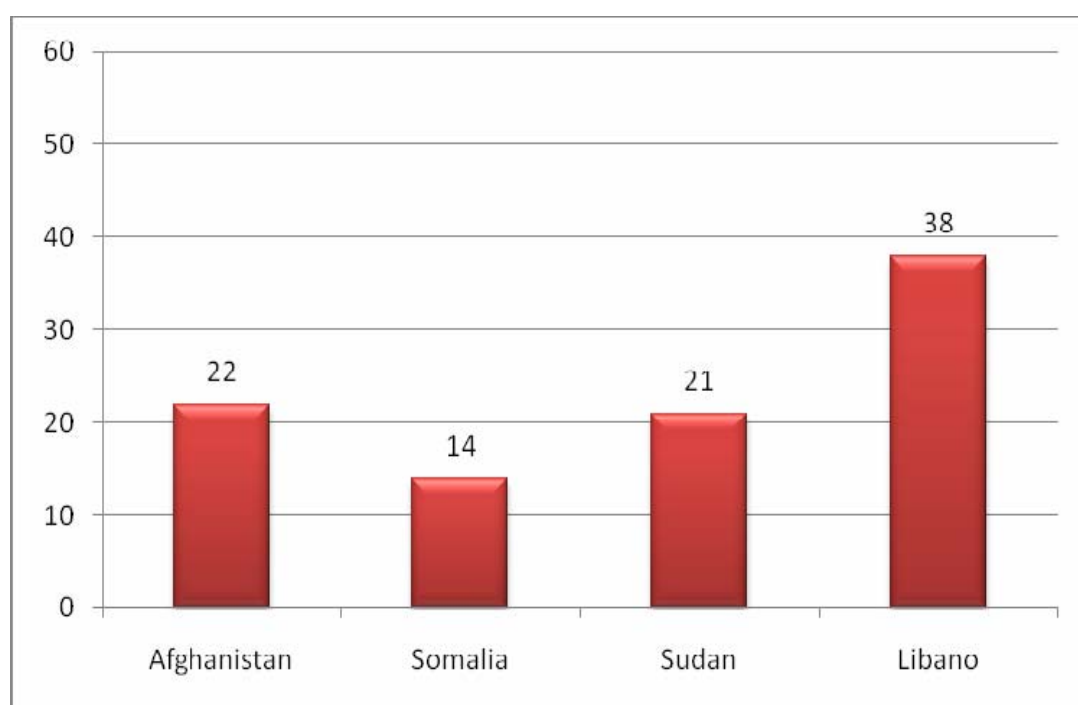
- È membro dell'IGAD Partners Forum, dell'*Assessment and Evaluation Commission* (AEC) che verifica l'implementazione del CPA, e ha la presidenza della commissione sul *power-sharing*.
- Ha mantenuto una posizione di neutralità nel conflitto Nord-Sud, acquistando credibilità presso entrambi i belligeranti durante i negoziati che hanno portato alla firma del CPA.
- Ha avuto la possibilità, in passato, di assumere la leadership degli interventi umanitari e di ricostruzione all'Est, come le veniva chiesto da altri partner, anche se non ha mostrato interesse verso tale ruolo.
- La sua esperienza nell'ambito del decentramento e delle autonomie regionali (il modello Alto Adige) potrebbe essere di grande utilità come modello di riferimento per la gestione dei difficili equilibri tra governo centrale e autonomie locali in Sudan.

Finora però l'Italia si è limitata a inviare nelle discussioni nelle varie sedi internazionali solo personale tecnico, non politico, e non ha nominato un Rappresentante speciale che possa seguire da vicino e a tempo pieno lo sviluppo della situazione sudanese. Questo riduce drasticamente la sua possibilità d'influire sui processi politici, lasciando spazio all'iniziativa di paesi come gli Stati Uniti, la Norvegia e la Finlandia, che non hanno un vantaggio comparato altrettanto forte. Inoltre, dopo i recenti tagli al budget della Cooperazione allo sviluppo, anche il suo ruolo tecnico tende a ridimensionarsi. Ciò rappresenta senz'altro un'occasione mancata per il nostro paese.

L'Italia, dunque, potrebbe svolgere un ruolo importante di mediatore e facilitatore del processo di pace. A questo scopo, sarebbe importante nominare un Sottosegretario agli Esteri per l'Africa. Tra i possibili contributi, un maggiore contributo dell'Italia all'addestramento del personale militare africano coinvolto in missioni di *peacekeeping*, cui affiancare un piccolo corpo di mediatori.

**Indice di Efficacia della Missione per l'Italia**  
*Un indicatore elaborato dal Crisis Monitoring Group (2009)*

INDICATORE (da 1 a 5)	AFGHANISTAN	SOMALIA	SUDAN	LIBANO
Coerenza fra iniziativa politico-diplomatica, azione militare e aiuti	3	1	2	4
Sostenibilità e continuità dell'impegno	2	1	2	3
Entità degli investimenti	4	2	3	4
Equilibrio tra spese militari e civili (ricostruzione, assistenza, sviluppo, state building)	1	1	1	4
Cooperazione civile-militare	2	0	0	4
Rispetto per i modelli socio-politici endogeni	2	2	3	4
Attenzione e rispetto per i processi locali e la società civile	2	2	3	4
Approccio <i>peace-building</i>	2	1	3	4
Qualità ed efficienza degli aiuti	2	3	3	4
Ruolo politico-diplomatico	2	1	1	3
	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>38</b>



### 3. COSA FANNO LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI FINANZIATE DALL'ITALIA

#### 3.1 Introduzione

Questo terzo paragrafo contiene un'analisi dell'azione svolta da sei tra le principali organizzazioni internazionali finanziate dall'Italia - vale a dire UNDP, UNHCR, FAO, UNICEF, Banca Mondiale e OIM - in Afghanistan, Libano, Somalia e Darfur, e due approfondimenti sulle attività di UNOCHA e di UNODC in Afghanistan. Di ogni organizzazione si descrive, nella prima parte, l'approccio e la sensibilità al conflitto e la struttura operativa responsabile della gestione delle operazioni in tali contesti; nella seconda, viene sinteticamente descritta l'azione nei quattro scenari, cercando di mettere in luce gli aspetti più rilevanti in termini di analisi dei conflitti ed attività realizzate, cluster e rapporti con i militari.

#### 3.2 UNDP

##### *Ruolo e approccio al conflitto*

UNDP è un'agenzia con una vocazione allo sviluppo: per questo motivo, la storia dei suoi interventi in aree di crisi e di post-conflitto è recente e può essere fatta risalire al 1997, al tempo della guerra civile in Cambogia. Dopo di allora, l'agenzia ha deciso di creare al suo interno una Divisione apposita per le emergenze; tale struttura si è ampliata e nel 2001 ha preso il nome di *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* (BCPR), che oggi ha circa 140 funzionari e due sedi, a Ginevra e New York. A partire dal Rapporto Brahimi dello stesso anno, UNDP è stata ufficialmente investita di un ruolo in tali contesti, pur mantenendo la sua vocazione allo sviluppo. Il BCPR fornisce assistenza tecnica alle attività svolte dagli uffici paese, in particolare nell'ambito di analisi del conflitto e di *early recovery* (ER). A partire dai primi interventi, UNDP si è concentrata soprattutto sul sostegno alle capacità dei governi nazionali e locali, mentre di recente ha deciso di orientarsi anche sul rafforzamento delle organizzazioni della società civile, uno dei principali motori di cambiamento in contesti fragili e di ricostruzione post-conflitto.

Tra i compiti del BCPR vi è quello di rendere le attività di sviluppo quanto più possibile "sensibili al conflitto". In tal senso, a partire dal 2003 ha adottato lo strumento dell'analisi del conflitto: UNDP ha elaborato una propria versione adattando quella formulata dall'agenzia di cooperazione britannica (DFID). Tuttavia, questo tipo di analisi<sup>47</sup> non è stata ancora condotta sistematicamente dato che non è

---

<sup>47</sup> L'analisi del conflitto rientra tra le pratiche cosiddette "sensibili al conflitto" e si distingue in maniera netta dalla semplice analisi di contesto. Può essere condotta a livello di villaggio, regione o

obbligatoria; ad oggi, è stata realizzata in meno di venti paesi. Al momento, UNDP sta cominciando a riformulare la sua metodologia di analisi del conflitto in modo da includere anche elementi da altri quadri concettuali (*gender*, diritti umani): infatti, una delle critiche mosse dai funzionari sul campo è che esistono troppi documenti di policy e indirizzo strategico che imbrigliano e rallentano l'attuazione dei programmi che, specie in contesti di emergenza, devono essere definiti e realizzati più rapidamente.

Uno dei principali contributi di UNDP alle attività in contesti di crisi è l'attuazione di interventi di *early recovery*: si tratta dell'applicazione di principi di sviluppo a situazioni di emergenza umanitaria, vale a dire una serie di azioni volte a coprire le fasi che vanno dalla risposta immediata alle crisi fino allo sviluppo di lungo periodo. UNDP si è specializzata proprio in questo tipo di interventi, grazie ad un mandato operativo tra i più ampi tra quelli delle organizzazioni internazionali, e coordina il relativo "cluster" (si veda capitolo quattro).

### ***Approccio paese***

#### ***Afghanistan***

UNDP è una delle agenzie più attive in Afghanistan, dove è presente da oltre cinquant'anni e ha continuato ad operare da Islamabad durante il regime dei Talebani. Dal 2001, ha fornito assistenza per oltre 1 miliardo di dollari e dal 2005 opera sulla base di un accordo siglato con il governo afgano: è attiva in tutte e 34 le province del paese e attualmente ha in corso poco meno di una trentina di programmi. A UNDP, che opera nell'ambito della Missione delle Nazioni Unite in Afghanistan (UNAMA), è stato assegnato un ruolo di leader nella creazione e nel rafforzamento delle strutture di governo e per il sostegno al processo elettorale. Fino al 2008, il paese non era considerato tra le priorità di UNDP a causa del gran numero di organizzazioni già presenti sul terreno: tuttavia, su insistenza anche dell'Executive Board dell'agenzia, è stato elaborato un nuovo quadro di riferimento per l'intervento e allocate nuove risorse, incluse quelle per condurre un'analisi del conflitto. Anche il ruolo di UNDP si è evoluto durante questi anni: dal 2002 ha svolto mansioni di tipo amministrativo, come il pagamento degli stipendi dei funzionari pubblici, mentre dal 2004 in poi, su esplicita richiesta del governo afgano, l'agenzia ha cominciato a svolgere un ruolo più ampio anche in termini di rafforzamento istituzionale.

---

paese (coerentemente con il livello di intervento programmato) e include 4 dimensioni: i) ricostruzione della storia del conflitto; ii) analisi delle cause del conflitto iii) disamina di tutti gli attori coinvolti (individui, gruppi e istituzioni); iv) analisi dell'interazione degli elementi esaminati sia come cause del conflitto sia come opportunità per l'attuazione del processo di pace.

### ***Libano***

Il Libano è un paese in graduale ma rapida transizione da una fase di emergenza e post-conflitto ad una di sviluppo: in tale contesto, l'azione di *early recovery* di UNDP è attualmente in una fase molto delicata, in cui si sta gradualmente operando il passaggio ad attività di sviluppo. Ciò sta avvenendo in maniera più rapida soprattutto nel Nord del paese dove sono maggiormente presenti strutture legate ad attività di sviluppo (come quelle messe in piedi dal Programma ART GOLD). L'inizio di una nuova fase è evidenziato anche dalla nuova programmazione paese recentemente elaborata da UNDP e valida per il periodo 2010-2014, che include i settori della *governance*, povertà e sviluppo sociale, energia ed ambiente e prevenzione dei conflitti. L'ufficio paese sta per realizzare un'analisi del conflitto con il supporto di un esperto del BCPR, iniziando dal Nord, dove l'agenzia svolge anche un ruolo di leader nell'ambito del coordinamento dei donatori. UNDP conduce regolarmente attività di prevenzione del conflitto indirizzate in particolare ai giovani, sia palestinesi che libanesi, e di rafforzamento del dialogo democratico e dell'inclusione di genere.

### ***Somalia***

Il primo problema di condurre attività in Somalia è legato alle condizioni di sicurezza che costringono continuamente ad aprire e chiudere uffici paese, come ha fatto in questi anni UNDP che, attualmente, deve seguire le operazioni da Nairobi. Fino a un anno e mezzo fa, nell'ufficio di Hargeisa lavoravano 45 persone, mentre ora sono rimaste in tre. Queste condizioni pesano in modo particolare soprattutto su UNDP, che ha come mandato principale quello di assistere e rafforzare le istituzioni statali e di governo, senza però poter essere costantemente presente sul territorio. Inoltre, si stima che i costi per la sicurezza rappresentino in media il 20-25% delle spese totali di un intervento. UNDP attualmente conduce una serie di attività nell'ambito del rafforzamento del sistema giudiziario, della ricostruzione, della creazione di piccole attività d'impresa e facilitazione della canalizzazione delle rimesse.

### ***Darfur***

UNDP ha cominciato ad operare nella regione prima dello scoppio della guerra; nel 2004-2005 ha condotto alcune attività di sviluppo, in particolare nel settore giudiziario. Ad oggi, l'agenzia ha uffici in tre città e dal 2008 in poi, ha incrementato il personale sul campo (oggi circa 25 persone). UNDP non ha realizzato all'inizio del suo intervento un'analisi del conflitto, ma nel 2007 ha condotto un tipo di analisi simile, con cui ha potuto raccogliere dati e informazioni da società civile, comunità rurali e autorità locali attraverso seminari di discussione. UNDP è impegnata in attività di *early recovery* e di sostegno al sistema legale e giudiziario.

### 3.3 UNICEF

#### *Ruolo e approccio al conflitto*

L'azione di UNICEF nei contesti di emergenza e di post-conflitto è complessa e sfaccettata e si svolge sia sul campo - attraverso operazioni in risposta ad emergenze naturali e provocate dall'uomo - sia a livello di quartier generale, con campagne di informazione e di sensibilizzazione volte a prevenire i conflitti. Al centro delle azioni e delle campagne dell'UNICEF c'è l'impatto dei conflitti armati sui minori: dal 2005, in seguito all'adozione della Risoluzione 1612 dell'ONU, l'agenzia è stata incaricata dal Segretario Generale di coordinare rapporti periodici sulle violazioni sui minori nei conflitti armati. Sempre nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione, nel 1996 l'UNICEF ha stilato un'agenda in 10 punti contro la guerra e i suoi effetti, in particolare sulle fasce più vulnerabili della popolazione.

A livello operativo, l'UNICEF opera principalmente attraverso i suoi numerosi uffici paese, in stretta collaborazione con governi e ONG locali e internazionali: realizza sia programmi di risposta rapida alle emergenze sia iniziative di sviluppo (in particolare nei campi dell'istruzione, partecipazione, nutrizione e sanità materna e infantile). Un documento di policy adottato nel 2000 (*Core Commitments for Children in Emergencies*) rappresenta il quadro di riferimento per definire l'azione dell'agenzia di fronte ai problemi che i conflitti pongono ai minori.

A livello organizzativo, l'UNICEF non può contare su una unità specificamente dedicata a coordinare gli interventi in aree di conflitto ed emergenza, o che dia indirizzi strategici. Tuttavia, esiste una struttura al suo interno - l'*Office of Emergency Operations* (EMOPS) con sedi a New York e Ginevra - dedicata esclusivamente alle operazioni in tali contesti, che agisce da punto di raccordo per le strutture regionali e nazionali e fornisce supporto e *know-how*, oltre a monitorare l'andamento delle crisi in tutto il mondo. EMOPS si compone di una serie di uffici, tra i quali va citato l'OPSCEN, il cui compito è di monitorare ventiquattro ore su ventiquattro l'andamento delle crisi nel mondo: esso produce rapporti di allerta e di analisi che servono sia per migliorare il livello di sicurezza del personale sul campo, sia come base informativa per produrre analisi e strategie. EMOPS svolge una serie di funzioni essenziali per l'attività di UNICEF in contesti di emergenza e post-conflitto; tuttavia, non si può dire che sia, di per se, una struttura orientata al conflitto. Infatti, tende a trattare le crisi da un punto di vista operativo e di gestione degli interventi, mentre non vengono condotte analisi sulle loro cause, che servirebbero per definire poi interventi volti ad incidere su di esse. In altre parole, la struttura di UNICEF denota un approccio volto più alla gestione che non alla trasformazione dei conflitti. Infine, UNICEF viene riconosciuto come uno dei casi di maggior successo sul piano dell'integrazione tra azioni di emergenza/sviluppo ed azioni militari di *peacekeeping*, realizzata in particolare nella collaborazione tra UNICEF, DPKO (Department of

Peace Keeping Operations) e il Rappresentante Speciale del Segretario Generale per i minori nei conflitti armati.

### ***Approccio paese***

#### ***Afghanistan***

In Afghanistan, UNICEF realizza sia attività di tipo prettamente umanitario, nel campo dell'assistenza medica e sanitaria e dell'alimentazione, sia quelle più di sviluppo, in particolare legate all'istruzione primaria delle bambine. In generale, come si è visto, le attività dell'agenzia non sono direttamente orientate alle cause del conflitto né si basano su analisi del conflitto in atto. Tuttavia, UNICEF ha fornito un importante contributo ad altri donatori e agenzie in operazioni di disarmo, smobilitazione e reintegrazione dei soldati: in particolare, dal febbraio 2004 è attivo un programma rivolto specificamente ai bambini soldato (minori di diciassette anni).

#### ***Libano***

In seguito alla crisi del 2006, UNICEF ha realizzato interventi in ambito medico, sanitario, dell'istruzione e psicosociale. Successivamente, man mano che la situazione nel paese si è andata normalizzando, l'agenzia si è concentrata su campagne di sensibilizzazione, sul miglioramento degli standard sanitari per bambini e madri, sulla promozione dell'eguaglianza nelle scuole e sul rafforzamento dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro. Dal momento che il Libano non si trova più in una fase di emergenza, UNICEF svolge oggi un ruolo più "defilato", concentrandosi principalmente su attività di *advocacy* e di rafforzamento della società civile.

#### ***Somalia***

In Somalia, UNICEF realizza principalmente attività di emergenza, quali la prevenzione della malaria, attraverso politiche, trattamento, istruzione e controllo, la fornitura di kit sanitari per il parto e di cibo ai bambini in stato di malnutrizione. Oltre a ciò, UNICEF realizza anche azioni dirette in maniera più specifica alle cause del conflitto, come ad esempio un programma di istruzione che insiste sui principi e i valori del dialogo e della pace. Un altro programma mira, invece, all'abbattimento delle barriere culturali e all'allargamento della partecipazione dei giovani, e in particolare delle donne, alla vita comunitaria.

#### ***Darfur***

UNICEF realizza numerose attività in Darfur, sia di emergenza che di sviluppo, e le gestisce attraverso i suoi uffici dislocati nelle tre sub-regioni: formazione e rafforzamento degli operatori del settore sanitario, fornitura di medicine, vaccini e

attrezzature ai centri sanitari primari nelle tre sub-regioni. In generale, le attività svolte in Darfur tengono conto dei principi del “*Do no harm*”<sup>48</sup>, per cui ogni volta che viene definita una nuova iniziativa si tiene conto anche degli effetti e delle ricadute sulle dinamiche politiche e tribali in atto. Ad esempio, dal 2007 UNICEF lavora per migliorare le condizioni di vita nei campi degli sfollati interni: ciò dovrebbe avere effetti positivi anche in termini di attenuare il risentimento di una parte di popolazione marginalizzata rispetto alle altre comunità che vivono attorno ai campi.

### 3.4 UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)

#### *Ruolo e approccio al conflitto*

L’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite - che opera dal 1951 sotto l’egida del Comitato Economico e Sociale - ha come mandato istituzionale quello di offrire protezione legale e umanitaria ai rifugiati e cercare soluzioni sostenibili alla loro condizione. Negli anni, il mandato dell’agenzia si è allargato fino ad includere anche apolidi, sfollati interni ai paesi e rifugiati a causa di disastri naturali. Come si può facilmente evincere dal mandato, UNHCR lavora principalmente in aree di crisi e di post-conflitto con compiti sia di natura più operativa, come quelli di assistenza alle persone, sia di tipo legale e di *advocacy*, soprattutto in quei paesi non firmatari della Convenzione sui Rifugiati del 1951 e che, in generale, non rispettano gli standard internazionali in materia di asilo. Per tale ragione, i rapporti dell’agenzia con i governi locali non sono sempre fluidi e, in taluni casi, possono essere anche apertamente critici. La dimensione del conflitto è perciò centrale nel mandato e nello Statuto di UNHCR, i quali circoscrivono chiaramente i limiti e le possibilità del suo intervento in tali aree.

A livello operativo, gran parte del lavoro di UNHCR si svolge sul campo (l’80% del personale è dislocato tra 108 uffici regionali e 151 uffici sub-regionali). A livello di quartier generale (a Ginevra) esiste una divisione (Division of Operational Services) responsabile delle operazioni sul campo, al cui interno vi è l’EPRS (Emergency Preparedness and Response Section), che si occupa di *early warning* e prevenzione del conflitto, mentre l’OSTS è l’ufficio che si occupa più direttamente di *peace-building* e di scenari post-conflitto, occupandosi anche del legame tra emergenza e sviluppo.

A livello strategico, l’approccio utilizzato da UNHCR è quello delle “4 R”: rimpatrio, reinserimento, riabilitazione e ricostruzione, con un’enfasi particolare sulle

---

<sup>48</sup> Concetto sviluppato dalla ricercatrice Mary Anderson nel 1999 che implica l’evitare azioni, da parte della comunità dei donatori internazionali, che possano incidentalmente arrecare danni al processo di ricostruzione istituzionale di un paese (ad esempio, costruire sistemi di bilancio alternativi a quelli dello Stato o remunerare lo staff locale in maniera sproporzionata rispetto al livello dei salari pubblici di quel paese). Cfr. Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

prime due, cioè sul legame tra rimpatrio e reintegrazione sostenibile nella società. L'agenzia non si avvale della metodologia dell'analisi del conflitto ma ne ha sviluppato una propria più specificamente orientata a rilevare i bisogni dei rifugiati. Tale metodologia ha comunque una buona capacità di rilevare le relazioni di potere tra i diversi gruppi ed è perciò uno strumento utile per pianificare gli interventi tenendo conto delle loro implicazioni sulle varie dinamiche esistenti, per evitare di esacerbarle. In generale, sarebbe utile esplorare la possibilità di utilizzare le informazioni così raccolte anche ai fini di più ampie analisi delle cause dei conflitti.

### ***Approccio paese***

#### ***Afghanistan***

UNHCR lavora in Afghanistan principalmente su una dimensione, quella dei ritorni volontari e del reinserimento di profughi ed emigrati nelle comunità di appartenenza. In particolare, sta operando come facilitatore dei ritorni dei rifugiati dal Pakistan e dall'Iran (e da altri paesi), oltre a fornire assistenza tecnica al governo afgano nella gestione dei rimpatriati; in più, assiste anche quelli che lasciano il paese aiutandoli ad ottenere lo status di rifugiati. Per favorire i ritorni, l'agenzia lavora per migliorare l'accesso al cibo e ai servizi sanitari ma anche all'istruzione e al reinserimento lavorativo; alcuni programmi hanno fornito denaro contante per facilitare nella fase iniziale il reintegro dei singoli individui. Dal 2002 sono rientrate nel paese più di 5 milioni di persone (l'80% delle quali assistite da UNHCR): va sottolineato come la capacità di assorbimento dell'Afghanistan, però, sia stata ormai superata e che dal 2007 il numero annuo di persone che emigrano, per motivi sia economici che legati alla sicurezza, supera quello di quanti ritornano.

Oltre a ciò, UNHCR sta lavorando per sostenere un sistema efficace di composizione delle liti e di risoluzione dei conflitti, mentre a livello locale sta appoggiando l'introduzione di sistemi più efficienti di arbitrato e di assistenza legale. A livello nazionale sta affiancando il governo nell'attuazione della riforma agraria.

#### ***Libano***

L'ufficio regionale di UNHCR per il Medio Oriente è stato istituito in Libano nel 1963 e, dopo alcuni spostamenti in altri paesi dell'area, è tornato a Beirut nel 2005. Nel paese, l'agenzia si occupa in particolare dei rifugiati iracheni ma anche di quelli arrivati dal Sudan e dalla Somalia; al contrario, i rifugiati palestinesi non ricadono sotto il suo mandato ma sono assistiti da UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Durante il conflitto armato tra Israele ed Hezbollah del 2006, UNHCR si è occupata principalmente di fornire assistenza umanitaria e protezione ai rifugiati interni libanesi. Man mano che la situazione si è andata normalizzando, l'agenzia ha deciso di operare come intermediario tra la popolazione e gli altri donatori, sostenendo in particolare i Centri

di sviluppo sociale (di competenza del Ministero degli Affari sociali). Il rapporto di UNHCR con il governo libanese è complesso e delicato, a causa dell'avversione di quest'ultimo per le questioni dei rifugiati: il governo, infatti, preferisce ignorare la loro presenza sul territorio e ne delega completamente la gestione a UNHCR e UNRWA. Per tale ragione, l'agenzia è costretta a lavorare in un vuoto legale e politico, in assenza di un quadro di riferimento, e a negoziare di volta in volta soluzioni ad hoc con il governo.

### ***Somalia***

UNHCR fornisce assistenza ai rifugiati e ai rimpatriati in Somalia dal 1978. Prima degli eventi drammatici del 2009, l'agenzia aveva promosso il rimpatrio volontario dei rifugiati somali verso aree considerate più sicure, quali il Somaliland, il Puntland e il Centro-Sud del paese, fornendo assistenza per il loro reintegro nelle comunità. Ad oggi, in una situazione molto più tesa - anche se Puntland e Somaliland rimangono più tranquille - UNHCR ha intensificato i programmi di protezione e di assistenza agli sfollati ed è presente nel paese con 8 uffici "di campo" e un ufficio paese a Gibuti, con quasi 100 operatori; inoltre, l'agenzia lavora spesso con ONG locali e con le poche internazionali ancora presenti. Oltre all'attività di assistenza e protezione dei rifugiati, UNHCR controlla costantemente i movimenti interni della popolazione grazie anche a una rete di 80 partner. Infine, va sottolineato che in Somalia - unico tra i quattro scenari qui analizzati - UNHCR conduce un'analisi del conflitto con il supporto di un analista politico.

### ***Darfur***

UNHCR è presente in Darfur dal giugno 2004, quando ha aperto uffici a El Geneina (capitale del Darfur occidentale) e a Nyala (Sud Darfur). Il suo portafoglio di attività nella regione non è molto ampio; quindi, non si può considerare tra i principali attori presenti. In particolare, si occupa di fornire assistenza ai rifugiati interni del Darfur e a quelli provenienti dal Ciad. Dal marzo 2009, da quando cioè sono state espulse le ONG nazionali ed internazionali, UNHCR sta in qualche misura colmando il vuoto da esse lasciato, soprattutto in ambito di protezione, rafforzando anche il partenariato strategico con UNAMID (la missione delle Nazioni Unite in Darfur).

### ***Focus: UNOCHA***

Il mandato di OCHA si basa sulla risoluzione 46/182 delle Nazioni Unite, in virtù della quale l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs coordina tutti gli attori impegnati nella risposta ad una crisi umanitaria. L'obiettivo è quello di assicurare un intervento coerente e un quadro di riferimento complessivo nel quale ogni attore - nazionale ed internazionale - impegnato nella risposta umanitaria possa offrire il proprio supporto attraverso differenti strumenti e meccanismi.

A partire dal 2009 OCHA ha ripreso le proprie attività in Afghanistan, dove attualmente opera attraverso una sede a Kabul e quattro uffici sub-regionali, a Herat, Kunduz, Jalalabad e Mazar. Come da mandato, OCHA si occupa di favorire il coordinamento tra le agenzie umanitarie operative nel paese e tra queste e le forze militari. Sempre a livello di coordinamento, l'agenzia segue da vicino le questioni legate ai cluster, in particolare quelli su Protection e WASH (Water, Sanitation, Health), e soprattutto di favorire il collegamento tra di essi. Inoltre, OCHA svolge un'importante funzione di informazione attraverso la pubblicazione periodica di bollettini, analisi e rapporti sulle operazioni in corso nel paese e sulle criticità che di volta in volta da esse emergono. Il ruolo di coordinamento di OCHA, fondato su principi definiti dallo IASC (Inter-Agency Standing Committee), si fonda su sei direttrici: i) sviluppo di strategie comuni, attraverso un'efficace divisione di ruoli e responsabilità; ii) analisi di contesti e bisogni, in particolare in termini di assistenza umanitaria; iii) organizzazione di tavoli di coordinamento tra donatori e partner; iv) mobilitazione di risorse; per mandato, OCHA ha la leadership del Consolidated Appeals Process (CAP); v) gestione di problemi comuni (negoziati con parti in conflitto, sicurezza del personale); vi) gestione di meccanismi e strumenti di coordinamento quali lo IASC, United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams (UNDAC) o l'International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG).

### 3.5 FAO

#### *Ruolo e approccio al conflitto*

Il ruolo e il mandato della FAO sono legati alla lotta contro la fame e la malnutrizione e al raggiungimento della sicurezza alimentare attraverso il sostegno all'agricoltura, sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli a medio reddito. Sebbene, dunque, le attività dell'agenzia rientrino sostanzialmente nell'ambito di quelle dello sviluppo, essa opera anche in scenari di emergenza e di post-conflitto fin dagli anni '70, a iniziare dalla regione del Sahel nell'Africa occidentale. Ciò nonostante, il ruolo della FAO in contesti di conflitto e di emergenza è meno rilevante, e in genere meno visibile, rispetto a quello di altre agenzie (ad esempio il Programma Alimentare Mondiale, UNHCR, ecc) e, per tale ragione, non ha un'agenda specifica che orienti il suo intervento in quei contesti.

Il suo approccio al conflitto è concentrato in particolare sullo sforzo per la regolazione delle dispute a livello di comunità per l'uso delle terre, delle acque o degli animali da allevamento. Nei manuali e nelle linee guida interne si può rilevare una certa sensibilità al conflitto, dato che viene sottolineata l'importanza di condurre un'appropriata analisi del conflitto quando si opera in tali contesti. Nei suoi programmi, dunque, sono spesso incluse componenti di composizione dei conflitti a

livello locale relativi al tipo di dispute sopra menzionate. Tuttavia, nonostante una certa enfasi sui gruppi più vulnerabili, spesso questi interventi non riescono a cogliere correttamente le cause di tale vulnerabilità dato che, in genere, mancano analisi adeguate delle dinamiche in atto.

A livello operativo, nel 2002 è stata creata una nuova divisione specificamente dedicata alla gestione delle operazioni di emergenza e riabilitazione (all'interno del Dipartimento di cooperazione tecnica) per rispondere più efficacemente alle crescenti attività in questo ambito.

### ***Approccio paese***

#### ***Afghanistan***

Nel 2001 la FAO, presente in Afghanistan dagli anni Sessanta, ha costituito un'Unità di Emergenza e riabilitazione nel paese, grazie alla quale riesce a gestire in maniera più efficiente i programmi per il rilancio della produzione agricola, orientati in particolare alle famiglie più vulnerabili. Più in generale, la FAO è attiva nel paese con attività legate all'orticoltura, la gestione delle acque, l'allevamento ma anche volte a rafforzare la produttività delle colture.

#### ***Libano***

Le attività della FAO in Libano sono strettamente collegate alla crisi del 2006: i suoi interventi si sono concentrati, in particolare, sui danni provocati all'agricoltura dai bombardamenti (secondo una stima dell'agenzia, questi si sarebbero aggirati attorno ai 280 milioni di dollari). A livello operativo, la FAO ha costituito nel 2007 un'Unità di coordinamento per l'emergenza e l'*early recovery* a Tiro, nel Sud del paese, attraverso la quale ha seguito l'attuazione di programmi volti al rilancio della produzione agricola, dell'allevamento e per la gestione delle risorse forestali.

#### ***Somalia***

Così come altre agenzie, la FAO segue le operazioni in Somalia da un'Unità di coordinamento delle emergenze basata in Kenya, a Nairobi. L'agenzia, con un portafoglio attività che si aggira attorno ai trenta milioni di dollari in totale, ha un ruolo di coordinamento e monitoraggio nell'ambito dell'agricoltura. Oltre ad attività di assistenza diretta alla ripresa della produzione agricola, la FAO svolge un importante ruolo di raccolta dati, e cura un sistema di *early warning* e di informazione periodica sullo stato della sicurezza alimentare in Somalia, che serve fondamentale - anche per altri donatori - per l'identificazione dei programmi di medio e lungo periodo.

### ***Darfur***

La FAO ha costituito un'Unità di emergenza e riabilitazione a Khartoum che segue i programmi nel Nord del paese e nel Darfur, ed una a Juba per seguire quelli nel Sud. Attualmente sono in corso iniziative di sostegno ai piccoli agricoltori attraverso formazione, assistenza tecnica e aumento della commerciabilità dei prodotti agricoli. Inoltre, la FAO si occupa della raccolta e dell'analisi di dati e informazioni sullo stato della sicurezza alimentare che poi vengono forniti ad autorità centrali e locali e a organizzazioni non governative per sostenere la pianificazione degli interventi.

## **3.6 Banca Mondiale**

### ***Ruolo e approccio al conflitto***

La Banca Mondiale – fondata a Bretton Woods nel 1944 per sostenere la ricostruzione in Europa nel secondo dopoguerra - si è, a partire dagli anni Settanta, concentrata sui paesi a basso e medio reddito; ma da circa quindici anni ha in una certa misura riscoperto la propria vocazione anche ad operare in aree di post-conflitto. Tale impegno ha cominciato a concretizzarsi all'indomani della fine della guerra fredda: dapprima con la gestione di un Trust fund nella West Bank e Gaza (1994), successivamente in Bosnia (1995) e in seguito in altri scenari, inclusi quelli oggetto di questa analisi (con l'eccezione del Darfur). Tale impegno è stato formalizzato anche nei discorsi dei suoi presidenti - prima Wolfensohn e più di recente Zoellick - che hanno indicato, tra i compiti della Banca, anche il sostegno ai paesi appena usciti dai conflitti. Negli ultimi quindici anni, dunque, l'attenzione e gli sforzi si sono intensificati ed è stato ridefinito il ruolo dell'istituto in tali contesti: nel 1997 è stato elaborato un primo documento di indirizzo (*A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*), che tuttavia era ancora molto incentrato sulla ricostruzione infrastrutturale. Negli anni successivi gli interventi a Timor Est, in Kosovo, Sierra Leone e Congo hanno contribuito a ridefinire l'approccio, attraverso un maggiore collegamento tra ricostruzione e i fattori economici, sociali e politici legati alla deflagrazione dei conflitti. Da queste esperienze è scaturito nel 2001 un nuovo documento di policy, intitolato *Development cooperation and conflict*, nel quale il rapporto tra conflitto e riduzione della povertà emerge in maniera chiara: i punti principali sono l'esigenza di introdurre la sensibilità al conflitto nelle operazioni della Banca, anche attraverso un lavoro di analisi delle cause di fondo, gli indicatori e le implicazioni politiche della ricostruzione post-emergenza. Ma il documento traccia anche i limiti dell'azione della Banca Mondiale: l'istituto non realizza, per mandato, attività di *peace-making* o di *peacekeeping* né di disarmo dei combattenti o di distribuzione di aiuti umanitari.

A livello operativo, la Banca Mondiale si era dapprima attrezzata istituendo due unità, quella di *Conflict Prevention and Reconstruction* (1997) e quella sui *Low Income Countries Under Stress* (2002), successivamente rinominata *Fragile States Unit*. Entrambe si occupavano di assistenza tecnica e di analisi e ricerche, oltre alla gestione di un Trust fund creato nel 1997 per finanziare iniziative dirette alle comunità e di prevenzione dei conflitti. L'affinità tra i mandati e le attività delle due unità ha fatto sì che nel 2007 si provvedesse alla loro fusione, dando vita ad una nuova unità, il *Fragile and Conflict-Affected Countries Group*, che oggi rappresenta il punto di riferimento della Banca Mondiale per le attività in contesti di post-conflitto.

La Banca ha adottato un proprio strumento analitico, il *Conflict Analysis Framework* (CAF), che però, come nel caso di UNDP, non viene applicato sistematicamente: ad oggi, tale analisi è stata effettuata solo in una decina di paesi. Paradossalmente, la Banca ne ha condotta una in Somalia (unico tra i nostri quattro casi) dove ha pochissime operazioni in corso, mentre non ne ha realizzato nessuna in Afghanistan dove, viceversa, è uno dei principali attori sul campo: ciò denota un approccio ancora troppo ad hoc, non legato a scelte strategiche di fondo sugli interventi nei contesti di crisi.

### ***Approccio paese***

#### ***Afghanistan***

La Banca Mondiale ha ripreso le operazioni nel paese dopo la caduta del regime talebano, nel maggio del 2002, anche se il suo rientro effettivo nel paese risale al 2003, con la cancellazione del debito dell'Afghanistan da parte di alcuni donatori - tra cui l'Italia - e la costituzione dell'Afghan Reconstruction Trust Fund. Da allora la Banca Mondiale può essere considerata uno degli attori principali presenti nel paese, grazie anche alla gestione del Trust Fund che da allora ha raccolto più di 3 miliardi di euro da oltre trenta donatori. In generale, la Banca svolge attività di rafforzamento delle istituzioni dello Stato; tramite il Trust Fund paga i salari dei dipendenti statali e realizza progetti di varia natura (microfinanza, sviluppo rurale, giustizia, istruzione, sviluppo urbano). Come già accennato, ad oggi non è stata effettuata un'analisi del conflitto, né l'*Interim Strategy Note 2009-2011* - il documento di indirizzo strategico per il paese - evidenzia le reali dimensioni della crisi afgana: nonostante si riconosca il carattere destabilizzante del conflitto, le sue dinamiche, il ruolo dei militari e le campagne dei talebani per conquistare "cuori e menti" della popolazione rurale non sono stati presi nella dovuta considerazione. Vale infine la pena di sottolineare una certa critica da parte della Banca Mondiale - che traspare sia dall'*Interim Strategy Note* che dalle parole di alcuni funzionari intervistati per questo studio - nei confronti dell'azione dei militari e dei PRT, che viene considerata in parte lesiva delle attività della Banca stessa: il finanziamento di azioni di cooperazione (in genere *quick impact projects* dei PRT) senza passare attraverso i canali istituzionali può, secondo la BM, avere l'effetto di delegittimare le istituzioni afgane agli occhi della popolazione.

### ***Libano***

Nel corso degli ultimi quattordici anni la Banca Mondiale ha operato in una vasta gamma di settori, inclusi la ricostruzione d'emergenza, lo sviluppo locale e rurale, agricoltura e irrigazione, gestione dei rifiuti, istruzione professionale, salute, energia, manutenzione stradale, trasporti urbani, gestione delle acque, patrimonio culturale. In seguito agli eventi dell'estate del 2006, è stato deciso un dono di 70 milioni di dollari per finanziare la ricostruzione (si trattava di un surplus della Banca che quindi non ha fatto aumentare il debito del Libano). Infine, su richiesta del governo la Banca Mondiale ha realizzato una valutazione di impatto economico e sociale che ha fornito elementi per la conferenza dei donatori del 2007 a Parigi.

### ***Somalia***

Data la grave instabilità, la Banca Mondiale ha un impegno diretto molto limitato in Somalia: si tratta di un paese in stato di emergenza umanitaria e perciò con uno spazio di manovra limitato per la BM. Inoltre, l'Istituto giustifica la sua scarsa presenza anche con il fatto che la Somalia ha perso lo status di membro della Banca a causa del mancato pagamento di debiti e quote arretrate. Come accennato nella sezione precedente, in Somalia è stato realizzato un CAF i cui risultati, tuttavia, sono rimasti per la maggior parte solo sulla carta, date le poche attività in corso. Gli unici progetti attualmente in fase di realizzazione sono nelle regioni del Puntland e del Somaliland e si concentrano sulla gestione delle finanze pubbliche e delle dogane e sul rafforzamento del quadro legale per le imprese. Inoltre, la Banca finanzia interventi di rafforzamento delle comunità locali (in particolare sostenendo i processi decisionali dei comitati locali).

### ***Darfur***

La Banca Mondiale attualmente non finanzia né realizza interventi in Darfur. Tuttavia, nel 2006 ha realizzato, con UNDP e Banca Africana di Sviluppo, una missione congiunta, prevista nell'ambito dell'Accordo di pace del Darfur, per rilevare i bisogni in termini di ricostruzione e sviluppo nella regione.

## **3.7 OIM**

### ***Ruolo e approccio al conflitto***

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - fondata nel 1951, ha sede a Ginevra e ha 127 stati membri - non fa parte del sistema Nazioni Unite. Il suo mandato è quello di sostenere la comunità internazionale nelle questioni attinenti la gestione dei flussi migratori, i programmi di cooperazione volti a ridurre tali flussi, nonché nelle questioni relative ai rifugiati politici e agli sfollati interni. L'agenzia ha, come si vede, un vasto mandato che attua con una grande autonomia decisionale,

tanto che la sua indipendenza viene a volte paragonata a quella di una organizzazione non governativa. Per quanto riguarda specificamente l'azione in contesti di emergenza e di post-conflitto, l'OIM fornisce assistenza per il rimpatrio e per il reinserimento nelle comunità e per la gestione di operazioni umanitarie. Tra le tipologie di interventi realizzati, vale la pena di citare i cosiddetti “*community stabilization (or revitalization)*”, programmi di grande entità (in termini sia finanziari che di copertura geografica), concepiti in modo da promuovere il collegamento tra ripresa, sviluppo e diminuzione delle violenze: per collegare, cioè, le fasi immediatamente successive all'emergenza con quelle, di medio-lungo periodo, di sviluppo ma anche di soluzione dei conflitti (concettualmente simili ai programmi di *early recovery* di UNDP). Attualmente, l'OIM realizza tale tipo di programmi, tra l'altro, in Afghanistan, Sud Sudan e ne sta pianificando in Somalia.

A livello strategico, l'OIM non si è dotata di un approccio né di linee guida o procedure specifiche, ma partecipa agli sforzi interagenzia finalizzati a standardizzare le procedure: si occupa, in particolare, di quelle relative agli sfollati interni e ai migranti ma anche alle attività di recupero psicosociale post-trauma. Oltre a ciò, l'OIM ha adottato specifiche linee guida e metodologie in uso nel sistema delle Nazioni Unite (relative agli sfollati interni). A livello operativo, nel 2000 è stata creata presso la sede di Ginevra la *Emergency and Post-Crises Division*, responsabile del dispiegamento rapido di persone e materiali in casi di emergenza, ma anche dell'analisi e del monitoraggio continuo degli scenari di crisi.

L'OIM, diversamente dalle altre agenzie fino qui analizzate, ha un'esplicita politica di collaborazione - nel segno della reciproca autonomia - con le forze militari (anche se non si applica in tutti gli scenari: ad esempio, vale per l'Afghanistan ma non per l'Iraq), e promuove l'interazione civile-militare in contesti di crisi naturale o provocata dall'uomo. L'obiettivo è quello di migliorare la comprensione che hanno i militari dell'approccio civile; in tale ambito, stando alle informazioni raccolte attraverso interviste con funzionari dell'agenzia, l'OIM ha siglato due accordi con la NATO che definiscono il livello presente e futuro di interazione e collaborazione tra le due organizzazioni.

### ***Approccio paese***

#### ***Afghanistan***

L'OIM è presente in Afghanistan dal 1992 e conduce una vasta gamma di interventi legati alle migrazioni: gestione delle attività d'emergenza e di ritorno degli sfollati interni, smobilitazione e reintegro degli ex combattenti, sostegno al processo elettorale e cooperazione civile-militare. Oltre ad azioni dirette, l'OIM lavora per migliorare le capacità del governo afgano in ambito di gestione delle migrazioni e soprattutto del legame tra queste e i programmi di sviluppo, di rafforzamento

istituzionale, lotta al narcotraffico e assistenza al rimpatrio volontario. Di recente, l'OIM ha cominciato ad occuparsi anche di migrazioni da lavoro.

L'OIM in Afghanistan lavora intensamente anche con i PRT grazie, in particolare, ad un progetto finanziato dalla Commissione Europea lanciato nel 2007 e terminato nel 2009. L'agenzia ha gestito un Trust fund con cui sono stati finanziati progetti soprattutto a livello provinciale per il rafforzamento di istituzioni, polizia e sistema giudiziario: i finanziamenti sono stati concessi al governo o ad ONG partner della componente civile dei PRT per realizzare attività che miravano a rafforzare le capacità di governo a Kabul e in altre quindici province. L'OIM ha inviato anche alcuni *development advisers* presso la missione ISAF (International Security Assistance Force) per garantire continuità con le attività del CIMIC; inoltre, ha realizzato un progetto con la NATO e con i PRT volto a favorire la collaborazione civile-militare anche con gli altri donatori presenti sul campo. I risultati di queste due iniziative sarebbero però - secondo alcuni testimoni privilegiati intervistati per questo studio - almeno in parte ambigui, dato che avrebbero contribuito ad aumentare la confusione nella popolazione tra i due piani, civile e militare.

### ***Libano***

L'OIM ha aperto i propri uffici in Libano all'indomani della guerra dell'estate del 2006. Durante il conflitto l'agenzia ha favorito il rimpatrio di diverse migliaia di lavoratori stranieri residenti in Libano nei loro paesi di origine e ha inviato attrezzature mediche e ospedali da campo in zone remote del paese (ad esempio nella municipalità di Hermel). Nella fase dell'emergenza le attività di aiuto umanitario sono state condotte in stretta collaborazione con UNHCR e i Centri di sviluppo sociale del Ministero degli Affari sociali (l'OIM si è occupata di quelli presenti nella regione della Bekaa). Tra le altre attività, l'OIM si occupa oggi di recupero psico-sociale post-conflitto e di migrazione da lavoro, affiancando il governo con attività volte a rafforzarne le conoscenze in tali ambiti.

### ***Somalia***

La presenza dell'OIM in Somalia si limita ad operazioni nelle regioni del Nord, Puntland e Somaliland, dove la situazione di sicurezza è migliore. Attualmente conduce un programma di sostegno alle autorità locali di Hargeisa nella gestione dei flussi migratori irregolari nel Nord Est del paese. Per quanto riguarda le attività nel Centro Sud della Somalia, l'OIM ha partecipato al CAP (*Consolidated Appeal Process*), senza tuttavia riuscire a raccogliere i fondi necessari per l'attuazione di un programma sulla gestione delle migrazioni, probabilmente perché in questa fase la priorità va ai programmi di *governance*.

## ***Darfur***

L'OIM è presente in Darfur, con qualche interruzione, dal 1982. Nel 2000 ha aperto il primo ufficio a Khartoum e oggi realizza numerosi interventi, tra i quali un programma congiunto con il governo e le Nazioni Unite per il ritorno della diaspora sudanese e il rimpatrio dei rifugiati (in collaborazione con UNHCR). In totale, negli ultimi quattro anni l'OIM ha assistito il ritorno di oltre 160.000 individui in varie parti del Sudan. Le principali attività dell'agenzia includono la protezione e il monitoraggio del ritorno dei rifugiati e degli sfollati interni e l'assistenza per il reinserimento nelle comunità di origine. In generale, all'OIM è riconosciuto un ruolo di primaria importanza per l'assistenza umanitaria nel Darfur, e in particolare per le attività di gestione dei ritorni (verifica dei bisogni, ritorno, registrazione, monitoraggio e assistenza diretta). Infine, in seguito all'espulsione delle ONG dalla regione nel marzo 2009, l'OIM ha preso in carico alcune delle mansioni che queste svolgevano (in particolare in materia di logistica e trasporto).

### ***Focus: UNODC in Afghanistan***

Creata nel 1997, con sede a Vienna, UNODC è un'agenzia delle Nazioni Unite specializzata in programmi di contrasto alla criminalità organizzata, in particolare quella legata al narcotraffico, e di lotta al terrorismo. Ha 54 uffici che coprono più di 150 paesi. La sua strategia per il periodo 2008-2011 copre i seguenti tre temi: giustizia e stato di diritto; analisi politica; prevenzione e reintegrazione dei tossicodipendenti e fonti di reddito alternative (alla produzione di sostanze stupefacenti).

L'azione di UNODC in Afghanistan si svolge, essenzialmente, su due livelli: uno di affiancamento al governo per quanto riguarda le decisioni di policy e uno di supporto agli interventi nella lotta al narcotraffico e in tema di giustizia criminale. L'agenzia opera in maniera prioritaria nelle province di Herat, Farah, Nimroz, Ghor e Kandahar, sia per la relativamente bassa attenzione da parte di altri donatori, sia per la significativa produzione di oppio di questi territori, sia per la loro prossimità all'Iran. L'intervento di UNODC in Afghanistan si fonda su una strategia paese e su una regionale. Quest'ultima, la cosiddetta *Rainbow Strategy*, riconosce che per risolvere un problema nazionale è necessario operare con un'ottica, ma anche con interventi concreti, a livello regionale. Tale strategia si compone di sette piani d'azione (ognuno associato ad un colore diverso: da qui il nome di strategia "arcobaleno") che riguardano, tra l'altro, la cooperazione di frontiera tra Afghanistan, Pakistan e Iran per il controllo dei traffici di droga, le iniziative per il controllo delle frontiere nel Mar Caspio e nel Turkmenistan e l'analisi dei flussi finanziari legati alla produzione e al traffico di oppiacei in Afghanistan. A livello paese, invece, sono attualmente in via di svolgimento numerose iniziative di monitoraggio della produzione e dell'uso di oppio, di sostegno alla formazione della polizia afgana e di rafforzamento istituzionale in materia di diritto penale, amministrazione della giustizia e sistema carcerario.

## 4. IL PROBLEMA DEL COORDINAMENTO

### 4.1 Il coordinamento delle organizzazioni internazionali

#### *I cluster*

Nell'ambito del coordinamento e della gestione degli interventi in contesti di emergenza e di post-conflitto, in anni recenti (dal 2005) le organizzazioni internazionali hanno sviluppato - e concretamente adottato sul terreno - l'approccio "cluster": il concetto ricalca, sostanzialmente, quello di "gruppo settoriale". L'obiettivo di questo nuovo approccio è quello di migliorare la capacità della comunità internazionale di rispondere immediatamente e in maniera sistematica e coordinata alle emergenze dovute ai conflitti armati e ai disastri naturali, riconoscendo la leadership a una o più agenzie per ogni settore interessato. A livello globale esistono nove cluster e per ognuno di essi sono stati individuati uno o più "cluster lead": ad esempio, UNICEF è "lead" per il cluster sulla nutrizione, UNDP per quello sull'*early recovery* mentre OIM e UNHCR lo sono, congiuntamente, per quello sulla gestione dei campi profughi. La Banca Mondiale invece - unica tra le agenzie oggetto di questa analisi - non fa parte del sistema dei cluster; tuttavia, anch'essa ricopre in alcuni casi un ruolo di coordinamento, in genere co-presiedendo comitati di donatori e trust funds, potendo contare su capacità generalmente riconosciute di coinvolgere attori differenti per attività di rafforzamento istituzionale.

L'analisi condotta ha mostrato come, ad oggi, quello dei cluster rimanga un esercizio applicato, e riuscito, solo in parte. Nonostante siano stati individuati i cluster e i relativi leader, infatti, non sempre si riesce poi a farli effettivamente funzionare sul campo. Per quanto riguarda i casi qui analizzati, in Somalia la FAO coordina il cluster sull'agricoltura, mentre è stata attivata una *task force* nell'ambito del cluster sulla protezione (dei rifugiati e profughi) co-presieduta da OIM e UNHCR che si occupa di sostenere una strategia sistemica e regionale nella gestione dei movimenti migratori nel Nord Est del paese. Va tuttavia sottolineato come l'OIM debba ancora rafforzare la propria struttura e organizzazione interna in modo da poter fare fronte in modo efficace al tipo di attività (simili a quelle di una protezione civile) richiesto dal cluster per la gestione e il coordinamento dei campi profughi nelle aree colpite da disastri naturali. Sempre per quanto riguarda il cluster sulla protezione, il Darfur è considerato una buona pratica: UNHCR e gli altri co-lead del cluster, UNICEF e OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights), sono riusciti a colmare, in maniera ordinata e sistematica, il vuoto lasciato dalle ONG espulse dalla regione nel marzo del 2009. In Libano sono stati costituiti sia il cluster dell'*early recovery*, guidato da UNDP, che quello sulla protezione, guidato da UNHCR. Entrambi, però, hanno avuto vita e funzioni limitate che si sono esaurite in breve tempo (quello sulla protezione oggi continua ad esistere, occupandosi del

coordinamento degli sforzi nell'ambito dei programmi di protezione sociale tramite il sostegno ai Centri di sviluppo sociale). In generale, gli aiuti gestiti attraverso il canale Nazioni Unite e coordinati da OCHA e dai cluster hanno operato in un modo che è parso isolato e staccato rispetto all'azione delle autorità di governo e degli altri donatori internazionali (in particolare i paesi arabi): questi ultimi, ad esempio, hanno convogliato la maggior parte dei flussi di aiuto attraverso l'High Relief Committee del governo libanese o per sostenere le organizzazioni della società civile del paese. In Afghanistan, invece, i cluster hanno trovato terreno meno fertile sia perché ci sono forse già tanti (troppi) attori sul campo che hanno anche vocazione prettamente di coordinamento (come OCHA), sia a causa delle maggiori pressioni e interessi della comunità internazionale, che rendono più difficile trovare un terreno di raccordo comune.

### ***Il coordinamento civile-militare***

L'aspetto dei rapporti e dell'interazione civile-militare è da sempre delicato e cruciale, specialmente in contesti come quelli qui analizzati, in cui di fatto si registra il perdurare dei conflitti, anche se di bassa intensità. In Afghanistan, in particolare, si è assistito nell'ultimo anno ad un'intensificarsi del conflitto armato e degli attacchi dei talebani contro la popolazione civile, i contingenti militari internazionali ma anche, in alcuni casi, contro le organizzazioni umanitarie. Semplificando, se da un lato c'è chi ravvisa la necessità di una stretta interazione tra militari e organizzazioni civili, in modo che i primi possano garantire la sicurezza dei secondi, dall'altro c'è chi invece vede proprio in questa vicinanza una ragione di maggiore insicurezza per gli operatori umanitari, data l'errata percezione e la confusione dei ruoli che questo può generare presso le popolazioni locali. Sia come sia, è evidente che negli anni a venire l'interazione tra le due componenti - in contesti sia di conflitti armati che di disastri naturali - continuerà: saranno dunque cruciali accordi tra le parti che definiscano chiaramente ambiti di competenza e responsabilità.

Le organizzazioni trattate in questo testo si relazionano con le forze militari in modi diversi: si va dall'approccio "cauto", in certa misura scettico, di UNHCR, che traccia una linea di demarcazione netta tra l'azione umanitaria e le attività di sicurezza militari, a quello dell'OIM che invece promuove attivamente, con linee guida e procedure, la collaborazione con i militari per le attività di tipo umanitario. La Banca Mondiale ha pochissimi o nulli rapporti con i militari, mentre UNDP, anche per il suo mandato che spesso coincide con quello di rappresentante paese per il sistema Nazioni Unite, in genere mantiene rapporti di tipo istituzionale. È interessante sottolineare la differenza proprio tra le uniche due organizzazioni, tra quelle analizzate, non appartenenti al sistema Nazioni Unite, vale a dire Banca Mondiale e OIM, le quali hanno adottato due approcci diametralmente opposti. La prima ha spesso criticato le attività umanitarie condotte dai militari, che considera dannose per la legittimità delle istituzioni del paese in cui si opera (come visto nel relativo capitolo, in Afghanistan la Banca Mondiale non sempre ha avuto buoni rapporti con

le missioni ISAF e OEF – *Operation Enduring Freedom*). L'OIM, invece, ha fatto dell'interazione con i militari un vantaggio comparato, essendosi data come obiettivo quello di “civilizzare” l'azione dei militari per operazioni di tipo umanitario; e per questo motivo ha siglato accordi con la NATO, inviando i propri consiglieri presso ISAF, e collaborato attivamente con i PRT.

## 4.2 Conclusioni

Sarebbe importante che le autorità politiche - e gli altri attori degli interventi internazionali - adottassero un approccio non ideologico alle crisi, cercando di raccogliere il “comune sentire” degli addetti ai lavori: dalla comunità degli aiuti a quella militare, dagli esperti tecnici agli accademici, dagli analisti politici agli operatori economici e alle forze sociali coinvolte.

Nell'ambito degli aiuti si privilegia spesso un approccio paternalistico, attraverso l'imposizione di priorità e di settori d'intervento che possono rivelarsi irrealistici o sovrastimati. Nessun progetto di ricostruzione può fare a meno di un processo partecipativo che veda la società e le comunità locali coinvolte nelle scelte e nella definizione degli strumenti dell'intervento. Diversamente, si corre il rischio di investire enormi capitali in progetti destinati a diventare “cattedrali nel deserto”, e perdere la fiducia dell'opinione pubblica del paese, che si sente tradita nelle proprie aspettative.

In molti casi, l'approccio della comunità internazionale è stato anche viziato dall'idea che il paese colpito fosse una “tabula rasa”, in cui costruire da zero un modello di democrazia (e di economia) di tipo occidentale. In realtà, i cambiamenti culturali e sociali richiesti da un progetto di questo tipo non sono conseguibili se non nell'arco di decenni, e ogni progetto di ricostruzione di un paese dovrebbe partire da un'attenta considerazione dell'esistente.

In mancanza di questo i governi, al momento della decisione iniziale, tendono a sottostimare la durata e l'entità degli impegni richiesti da un intervento in aree di crisi prolungata, e ritengono erroneamente di poter perseguire soluzioni rapide (*quick fix*) attraverso l'uso – anche massiccio – dello strumento militare. Storicamente, questo si è dimostrato insufficiente a produrre soluzioni durature, quando non venga accompagnato da un'energica azione politico-diplomatica e da una consistente e costante azione di aiuto, tanto nell'assistenza umanitaria quanto nella ricostruzione.

Esiste un ampio patrimonio di “lezioni apprese” che viene molto scarsamente utilizzato nella fase di decisione e pianificazione dei diversi interventi. Un più ampio e sistematico utilizzo di questo strumento permetterebbe di evitare il ripetersi di errori spesso gravi.



L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.



*Coordinamento redazionale a cura della:*

### **Camera dei deputati**

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)