

Conference

Command and Control of United Nations Multinational Operations



IAI

Saturday, 25 November 1995

9:00 a. m. - 5:00 p. m.

With the support of Consiglio Nazionale delle Ricerche

- 9:30 Welcoming address: Prof. Cesare Merlini, President of IAI
- First session:* chair Prof. Natalino Ronzitti, IAI
- 9:45 **"The United Nations system of command and control on peace-keeping operations"**
Dr. Mats Berdal, IISS, London.
- 10:15 Discussion
- 11:30: Coffee break
- Second session:* chair Dr. Ettore Greco, IAI.
- 11:45 **"The control of the states on the participation of their armed forces in peace-keeping operations"**
Gen. Carlo Jean, President of High Defence Studies.
- 12:15 Discussion
- 13:30 Lunch
- Third session:* chair Prof. Michael Bothe, Faculty of Laws, University of Frankfurt.
- 15:00 **"The control of national parliaments on peace-keeping operations"**
Prof. Roberto Toniatti, Dean of the Faculty of Laws, University of Trento.
- 15:30 Discussion
- 16:30 Concluding remarks
Dr. Ettore Greco, IAI,
Prof. Natalino Ronzitti, IAI.
- 17:00 End of conference.

Conference secretariat: Claudia Masci, tel. 39/6/3224363 - fax 3224363

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 16447
1 LUG. 1996

BIBLIOTECA

List of participants

Command and Control of United Nations Multinational Operations

November 25, 1995

Gen. Mario ARPINO
Stato Maggiore dell'Aeronautica

Dr. Mats BERDAL
IISS

Prof.Dr. Michael BOTHE
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Juridicum

Cap. Pio BRACCO
ISSMI

M. Alain BROUILLET
Corte Internazionale di Giustizia

Col. Antonio CAFFIO
NAVALCOSTARMI

Prof. Giandonato CAGGIANO
SIOI

Gen. Luigi CALIGARIS
Parlamento europeo

Dr. Andrea CORTI
Ministero della Difesa

Dr. Maurizio CREMASCO
IAI

Dr.ssa Marta DASSU'
CESPI

Cap. Vincenzo DE LUCA
Stato Maggiore della Marina

Amm. Franco DE GIROLAMO
Centro Alti Studi Difesa

Prof. Luigi FERRARI BRAVO
Corte Internazionale di Giustizia

Dr.ssa Flaminia GALLO
IAI

Dr. Ettore GRECO
IAI

Gen. Carlo JEAN
Centro Alti Studi Difesa

Amb. Umberto LA ROCCA
SIOI

Ten. Antonio LIGOBBI
Stato Maggiore dell'Esercito

Min.Plen. Alfredo MATACOTTA
Ministero Affari Esteri

Prof. Cesare MERLINI
IAI

Col. Ivan RESCE
Stato Maggiore dell'Esercito

Gen. Renzo ROMANO
ISSMI

Prof. Natalino RONZITTI
IAI

Prof. Roberto TONIATTI
Università di Trento - Facoltà di Giurisprudenza

Prof. Gianluigi TOSATO
Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza

Cons. Filippo SCAMMACCA
Ministero Affari Esteri

Prof. Serge SUR
UNIDIR
Ginevra

Dr. Roberto ZADRA
Ministero della Difesa

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 16447
1 LUG. 1996

BIBLIOTECA

20 11 1995 (1)

**IL CONTROLLO DEGLI STATI SULLA PARTECIPAZIONE
DELLE LORO FORZE ARMATE ALLE OPERAZIONI DI PACE**

**Gen. C.A. Carlo JEAN - Presidente Centro Alti Studi per la Difesa
Roma - Istituto Affari Internazionali - 25 novembre 1995**

1. L'unità di comando nelle coalizioni multinazionali.

I termini comando e controllo vengono spesso assunti come sinonimi. In realtà non è così. In una coalizione l'azione esercitata a livello politico da parte dei singoli Stati sulle loro forze nazionali è essenzialmente un controllo, ad esempio sulla corrispondenza degli obiettivi militari prescelti a quanto previsto nel mandato o sul fatto che le proprie truppe non siano sottoposte a rischi eccessivi. In campo militare le cose sono diverse. I due termini comando e controllo non sono paritetici. Il controllo è solo un mezzo per dirigere, organizzare e coordinare ed è solitamente esercitato dal comando internazionale preposto ad un'operazione. L'azione nazionale a livello militare si esercita più nel settore del comando che in quello del controllo (1).

L'unità di comando costituisce uno dei principi basilari di qualsiasi operazione militare. Essa non si riferisce solo all'unitarietà che deve esistere a ciascun livello decisionale (politico, strategico, operativo e tattico). E' relativa anche alla coerenza dell'intera catena politico-militare, che raccorda i supremi organi decisionali politici con le minori unità schierate sul terreno per svolgere una determinata azione tattica (2).

L'unità di comando "orizzontale" è necessaria per realizzare la concentrazione e il coordinamento degli sforzi, quindi per l'efficienza. Quella "verticale" riguarda la corrispondenza degli obiettivi militari con quelli politici e l'adeguamento di entrambi alle variazioni di situazione. Si

riferisce in primo luogo all'efficacia, cioè alla coerenza fra gli obiettivi militari e gli scopi politici che si prefiggono.

L'unità di comando è realizzabile in modo completo solo allorquando tutte le forze sono fornite da un solo Stato. In tutte le coalizioni sia permanenti che temporanee e contingenti (siano esse a comando ONU; a leadership di uno stato - generalmente gli Stati Uniti; con guida di un direttorio - tipo Gruppo di Contatto; ovvero con formule tipo CJTF - Combined Joint Task Forces) non è invece possibile realizzare completamente il principio dell'unità di comando, a nessuno dei quattro livelli - politico, strategico, operativo e tattico - in cui si articola qualsiasi intervento.

Si dovranno quindi adottare delle soluzioni parziali, che costituiscono compromesso tra le contrastanti esigenze dell'unitarietà dell'azione internazionale e del controllo dei singoli Stati sul contingente militare da ciascuno di essi fornito. Tali compromessi incidono negativamente sull'efficienza militare, ma sono indispensabili per mantenere la coesione delle coalizioni. Imposizioni che non tengano conto delle sensibilità nazionali provocano decisioni unilaterali da parte di singoli Stati, al limite il loro ritiro, oppure la non esecuzione degli ordini del comando internazionale.

Il compromesso e la tolleranza delle diversità nazionali costituiscono aspetti determinanti della capacità di comando dei responsabili di coalizioni multinazionali. I comandanti militari internazionali devono abituarsi a continue interferenze nazionali sulle loro decisioni, ad accettare l'esistenza presso il loro comando di una galassia di organi di collegamento dei vari paesi ed a "contrattare" gli ordini con i comandanti delle forze nazionali ad essi subordinati o con i loro rappresentanti.

Evidentemente tali diversità hanno un limite, superato il quale è impossibile che la coalizione operi come un insieme unitario. I singoli Stati

che partecipano devono condividere almeno in senso generale gli obiettivi politico-strategici da perseguire e le politiche e strategie da seguire per raggiungerli. Tale convergenza di percezioni ed obiettivi deve esistere anche quando la partecipazione ad un'operazione di pace non sia stata decisa da uno stato per suoi interessi nazionali o a seguito della sua responsabilità internazionale, ma anche per motivi negativi, quali quelli di impedire a un altro stato dal dominare la coalizione o di prevenire effetti politici giudicati dannosi per i propri interessi. In tali casi peraltro è ben difficile che una coalizione possa mantenere la sua solidità

E' perciò essenziale che, prima di intervenire, sia fatta chiarezza sugli obiettivi politici e militari da includere nel mandato; sull'organizzazione del comando e del controllo sia politico che militare; sulle regole di ingaggio (ROE) iniziali; e sulla matrice legale dei rapporti interni alla forza e di quelli con i paesi sul cui territorio si svolgono le operazioni.

A quest'ultimo riguardo, non è possibile elaborare delle disposizioni e degli accordi "standard" da applicare nei vari casi di operazioni di pace (umanitarie; di prevenzione di conflitti; di peacekeeping; di peacemaking o peacekeeping di 2^a generazione; di peace-enforcing e di peacebuilding) (3). Occorrerà adottare disposizioni "ad hoc" specie nei riguardi degli accordi con lo stato ospitante o SOFA (Status of Forces Agreements) e delle ROE.

Per quanto riguarda il quadro giuridico, le varie nazioni applicheranno di massima il rispettivo "diritto di bandiera" (4). Negli Stati occidentali esso contiene disposizioni molto più restrittive di quelle previste dalle varie Convenzioni internazionali di Diritto Umanitario. E' perciò necessario dal livello politico a quello operativo, la presenza di consiglieri giuridici, anche per ricercare nell'ambito dell'intera coalizione interpretazioni univoche sul significato dei vari termini contenuti sul mandato e nelle ROE (sono da ricordare a questo riguardo le disastrose divergenze d'interpretazione

avvenute fra il contingente italiano e il comando ONU a Mogadiscio nel corso dell'operazione UNOSOM 2).

Taluni aspetti particolari assumono al riguardo particolare importanza.

In primo luogo, le operazioni di peacekeeping di 2^a generazione tendono ad essere molto più dinamiche di quelle del passato. Quindi, a seconda dell'evoluzione della situazione, occorre adeguare i loro obiettivi politici e militari, le regole d'ingaggio e così via. Il consenso iniziale dei vari Stati della coalizione è messo a dura prova, perchè i loro interessi e le loro percezioni possono mutare, anche a seguito di perdite, di reazioni delle opinioni pubbliche interne e così via. L'esercizio del comando e controllo politico diviene molto più complesso e il mantenimento dell'unitarietà dell'azione delle coalizioni molto più difficile di quanto avveniva in passato. Si possono produrre lacerazioni fra i vari Stati, e fra di essi e il comando internazionale a tutti e quattro i livelli di comando e controllo considerati. Occorre tendere a comporre le divergenze al più alto livello possibile, in modo da sottrarre a ogni contrasto quello tattico e possibilmente anche quello operativo, che operano "sul campo". Tensioni e contrasti possono provocare esiti disastrosi, incomprensioni e conflitti, facilmente strumentalizzabili e quindi ingigantiti dai media, che li possono trasformare in insanabili.

In secondo luogo, mentre nelle operazioni di pace precedenti la fine della guerra fredda intervenivano solo piccole potenze, che generalmente non avevano propri interessi o particolarità nazionali derivate da precedenti esperienze storiche nella regione d'intervento, nelle operazioni di pace attuali la situazione è resa più complessa dalla partecipazione delle grandi e delle medie potenze. Esse sono ben più difficili da coordinare in ambito internazionale e possono esercitare grandi pressioni sui comandi multinazionali per imporre il proprio punto di vista.

In terzo luogo, i quattro livelli di responsabilità (politico, strategico, operativo e tattico) si riferiscono a funzioni, a cui non sempre corrispondono organismi decisionali ben definiti. In particolare, le Nazioni Unite sono organizzate per svolgere un'attività a livello politico, ma non una a livello strategico. Questo fa sì che le decisioni strategiche vengano devolute al comando della forza in campo. Quest'ultima, però, non è strutturata per assolvere tali funzioni, ma solo per prendere decisioni a livello operativo. Dovendo per forza di cose assolvere anche funzioni di natura strategica, che andrebbero sempre strettamente coordinate e elaborate assieme a quelle politiche, a livello del Comando di Forza in campo si finiscono per prendere decisioni anche politiche, con i risultati disastrosi che si sono verificati ad esempio a Mogadiscio.

Tale inconveniente si è verificato anche con la "doppia chiave" - ONU e NATO - per le azioni aeree in Bosnia. Oltre a determinare un allungamento dei tempi decisionali incompatibili con le esigenze operative, essa ha provocato un paralizzante conflitto inter-istituzionale. Ciò ha però avuto un effetto positivo. Quello di far "scaricare" sulle due istituzioni (l'ONU e la NATO) gli inconvenienti in realtà derivati dai contrasti fra gli Stati, evitando che essi si inasprissero e portassero a ben più distruttive divergenze in ambito occidentale (5).

In quarto luogo, le effettive estensioni dei vari livelli, in particolare di quello operativo, si dilatano o si restringono a seconda dei singoli casi particolari. Nelle operazioni di peace enforcing, tipo Golfo, a leadership di una sola nazione, i comandi di Corpo d'Armata ebbero solo funzioni tattiche, mentre quelle operative furono esercitate dal Comando della coalizione anti-irakena. In Somalia per quanto riguardava l'insieme dell'intervento internazionale il comando operativo era costituito dal comando dell'UNOSOM 2, che assolveva però anche funzioni politico-strategiche ed era affiancato da un rappresentante speciale del Segretario Generale delle

Nazioni Unite. Sotto il profilo nazionale, il livello operativo era affidato al comandante di Brigata italiana, che, lasciato praticamente da solo, dovette però assumere anche funzioni politico-strategiche che sicuramente non gli spettavano.

In quinto luogo va sottolineato che è inopportuno, perchè foriero di gravi conseguenze, cambiare la missione assegnata alle forze operazione durante e che comunque, quando ciò si rendesse necessario, è auspicabile rivisitare il sistema di comando e controllo e verificare la congruenza con la nuova missione delle forze a disposizione.

In ultimo, in tale tipo di operazioni l'impegno delle forze va limitato nel tempo, ciò in quanto, essendo la struttura di comando e controllo una architettura "ad hoc", essa contiene in sé alcune disarmonie rispetto alla "normale struttura" che possono essere sopportate solo per tempi contenuti. Il prolungamento dell'impegno in tali condizioni comporterebbe più danni che vantaggi, anche per organismi che si ispirino al "CJTF concept".

In sostanza, il problema del comando e controllo politico e militare è divenuto centrale per qualsiasi operazione multinazionale di pace. Esso non può essere risolto in modo identico per tutti i casi e una volta per tutte. La soluzione da adottare dipende dalla situazione contingente, dal mandato, dalla tipologia delle forze, dal livello di consenso dello stato sul cui territorio si svolge l'azione e dall'omogeneità degli Stati partecipanti. Implica un decentramento di responsabilità e di autorità e una cooperazione civile-militare spinta fino ai minori livelli. Ciò deriva sia dall'esigenza di contatti e di accordi con le autorità e la stessa popolazione locale, sia dalla presenza nella zona di intervento di Organizzazioni Non Governative (ONG) solo marginalmente coordinate dalle varie agenzie internazionali, a loro volta mal collegate e spesso addirittura conflittuali con il Comando militare delle forze d'intervento e con lo stesso rappresentante in loco del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Le varie Agenzie internazionali tendono infatti ad agire

nel modo più autonomo, rivolgendosi direttamente agli organismi dell'ONU a cui fanno capo o alle loro centrali nazionali o religiose.

Il fatto che gli Stati non siano disponibili a cedere ai comandi internazionali il comando e controllo delle proprie forze si traduce in restrizioni sul trasferimento di autorità e in interferenze nell'attività di questi ultimi. E' auspicabile che tali interferenze vengano regolamentate nel modo più chiaro e meno ambiguo possibile, per evitare che provochino divergenze e contrasti. Essi finirebbero per causare il collasso delle coalizioni e pericolose contrapposizioni fra gli Stati partecipanti. Ciò capita soprattutto se tali contrasti non sono risolti ai livelli politico e strategico, ma dagli stessi comandanti operanti sul campo, che per la loro stessa natura, funzione e concentrazione sull'azione immediata sono molto meno portati a compromessi e mediazioni.

2. Perché gli Stati mantengono un controllo nazionale sulle forze assegnate a coalizioni multinazionali.

Gli Stati partecipano ad una coalizione internazionale perchè ritengono loro interesse farlo. Hanno quindi sempre interessi propri da difendere. Non sono perciò disponibili a cedere il completo controllo delle proprie forze ad un comando che non sia alle loro complete dipendenze. Tale aspetto è esplicitato chiaramente nella PDD-25 del maggio 1994, che riporta le linee direttrici della politica degli Stati Uniti nei confronti degli interventi di pace (6). I governi, soprattutto delle grandi e medie potenze, non rinunceranno mai ai "dividendi" della propria partecipazione alle operazioni di pace, ma tenderanno sempre a limitare l'autorità devoluta ai comandi internazionali al minimo indispensabile per l'assolvimento del mandato.

La tendenza degli Stati ad interferire nelle attività delle proprie forze poste a disposizione di un'operazione multinazionale di pace è accresciuta

dall'impatto sulle opinioni pubbliche dei media che agiscono in tempo reale e quindi sono in condizioni di influire sulle decisioni politico-strategiche contingenti. I media tendono necessariamente ad esaltare gli aspetti nazionali rispetto a quelli internazionali, dato che si rivolgono ad un pubblico prevalentemente nazionale. Ciò influisce anche sui comandanti in campo, data la pratica impossibilità dei comandi di forza internazionale di imporre e far rispettare vincoli e direttive circa i rapporti delle forze dipendenti con i media.

Un altro motivo per il quale gli Stati tendono a mantenere il controllo più completo possibile sugli ordini impartiti alle proprie truppe è quello di evitare che esse vengano sottoposte a rischi maggiori di quelli delle altre nazioni o comunque a rischi incompatibili con la capacità di assorbimento di perdite da parte della propria opinione pubblica.

A parte questi motivi politici o soggettivi, esistono dei motivi oggettivi che spiegano perchè gli Stati tendano a mantenere il comando e controllo più ampio sui contingenti militari che forniscono per un'operazione internazionale. Non esiste un codice penale militare nè un diritto umanitario bellico comuni a tutti i paesi. Nessuno Stato accetterà mai che i propri soldati siano sottoposti a tribunali di altri Stati, eccezion fatta per reati comuni consumati in tempo di pace da forze schierate sul territorio di Stati alleati ospitanti. Di massima vale il "diritto di bandiera" e le norme disciplinari e penali nazionali.

Inoltre, il sostegno logistico e amministrativo rimane responsabilità dei singoli Stati, se non altro per la diversità del trattamento economico e normativo e la limitata interoperabilità degli armamenti e dei mezzi in dotazione.

Infine, negli interventi internazionali si pone il problema dell'intelligence (7). In teoria, nelle operazioni di peacekeeping effettuate in ambito ONU e con il consenso delle parti, non si dovrebbe procedere alla

raccolta segreta di notizie nè all'effettuazione di operazioni "covert". L'informazione è potenza. Raccogliere informazioni contraddice quindi la neutralità delle forze internazionali.

La realtà è però più complessa. Per prendere le loro decisioni, tutti gli Stati necessitano di un' "intelligence". Essa è tanto più necessaria quanto più la situazione è incerta o variabile.

Nelle operazioni di peacekeeping la HUMINT ha di massima maggiore importanza della TECHINT. Quest'ultima ha troppe limitazioni strutturali, anche in riferimento alla prevalenza degli elementi "soft" rispetto a quelli "hard" nelle decisioni strategiche, operative e tattiche degli interventi di pace. E' del tutto naturale che gli Stati infittiscano in caso di intervento il loro normale dispositivo di intelligence esistente in zona. Il trasferimento di dati di "intelligence" a livello internazionale comporta gravi problemi, quali quello della classificazione delle notizie, della protezione della segretezza delle fonti informative e così via. Tali limitazioni possono operare addirittura quando le notizie si riferiscono alla sicurezza di altri contingenti internazionali

L'intelligence è quindi un'attività svolta soprattutto a livello nazionale, di cui possono fruire completamente solo le forze nazionali d'intervento e, solo in forma ridotta, mediata e censurata, anche gli altri contingenti e il comando internazionale. Lo scambio di intelligence avviene normalmente su base bilaterale. E' quindi un problema politico nazionale. Anche la conoscenza di violazioni delle tregue o di crimini contro l'umanità tende ad essere mantenuta nell'ambito degli Stati che la acquisiscono. Si può infatti trasformare in un'utile carta politica a conoscenza dell'opinione pubblica o di tribunali internazionali per i crimini di guerra.

Tutte queste difficoltà, a cui si uniscono le differenze culturali e quelle di dottrina, ad esempio in tema di interpretazione delle ROE specie per quanto riguarda l'impiego delle armi contro i civili, comportano, come già si

è detto, una limitazione del trasferimento di autorità e l'instaurazione di una catena di comando parallela a quella internazionale. Essa si sviluppa dai centri decisionali nazionali a livello politico-strategico fino ai comandanti delle forze nazionali in campo e necessariamente interferisce con la catena di comando internazionale, limitandone l'efficacia.

Le interferenze nazionali sull'esercizio del comando e controllo da parte dei comandanti delle forze internazionali possono assumere forme diverse. Possono consistere in un vero e proprio "micromanagement" delle singole azioni tattiche, nel senso che le azioni anche minori vanno singolarmente approvate dalla capitale. Possono prevedere più ampie forme di decentramento, quando viene attribuito al comandante nazionale in campo un ampio grado di discrezionalità nell'approvare o nel porre il veto all'esecuzione di ordini del comando internazionale.

E' importante che le procedure da seguire siano le più trasparenti possibili, al fine di evitare l'insorgere di contrasti dovuti semplicemente a divergenze di interpretazioni. Inoltre, ciò comporta l'esigenza di collegamenti fra la catena di comando nazionale e quella internazionale. Essi devono venire attivati ad ogni livello e tendere - come già si è detto - ad assorbire i contrasti negli organismi di rango più elevato possibile.

Procedure e criteri di coordinamento - va però sottolineato - non possono rimanere inalterati nel corso di un'intera operazione. Subiranno delle variazioni soprattutto in relazione all'impatto politico nazionale dell'andamento delle operazioni sul campo. Esse saranno diverse nei vari Stati. Ad esempio, reazioni negative a perdite da parte dell'opinione pubblica provocano inevitabilmente una diminuzione della discrezionalità lasciata ai comandanti militari nazionali sul campo, e un accentramento dell'azione di comando e controllo nazionale a livello politico e militare. Ciò può restringere anche in modo significativo l'autorità devoluta al comando internazionale o quella che effettivamente può esercitare.

Le interferenze nazionali sono una realtà ineliminabile, di cui occorre prendere atto. Pertanto, l'intero sistema di comando e controllo va strutturato in modo da tener conto di tale stato di fatto.

Esistono in teoria due "snodi" in cui deve essere concentrata l'azione di coordinamento fra le varie partecipazioni nazionali e gli organi internazionali. Uno è a livello politico; l'altro a livello operativo. Il livello strategico ha l'ambiguità a cui si è prima accennato, collocandosi alternativamente sia a livello politico sia a quello operativo.

L'unico modo per garantire il coordinamento è quello di prevedere dei consigli o comitati di rappresentanti politici da un lato e militari dall'altro, con compiti analoghi a quelli esercitati in ambito NATO dai Rappresentanti degli Stati membri al Consiglio Atlantico e al Comitato Militare. Però, come si è detto, i rappresentanti dell'autorità militare nazionale non operano a livello di Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dove non è stato costituito il Comitato di Stato Maggiore Militare previsto dagli art. 46 e 47 della Carta (qualora fosse costituito sorgerebbero però gravi problemi per la sua dipendenza dal Consiglio di Sicurezza o dal Segretario Generale!). Il collegamento degli Stati Maggiori nazionali è attivato normalmente nell'ambito dei Comandi delle Forze in campo.

Il problema è reso ancora più complesso nella pratica dal fatto che le coalizioni sono generalmente "ad hoc", aventi scarso addestramento comune ed interoperabilità. Quando poi vengono impiegate istituzioni regionali come la NATO, al problema del coordinamento internazionale-nazionale si sovrappone quello del coordinamento fra le due istituzioni, quella mandante e quella mandataria, con interferenze e divergenze anche fra di esse. In terzo luogo, generalmente, viene nominato nelle zone d'intervento un rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite, necessario per coordinare l'azione delle Agenzie dell'ONU, diverse da quella preposta alle operazioni militari di pace. Esso interferisce a sua volta.

Tutto questo fa sì che il Comando della Forza di pace debba risolvere anche problemi politici in una situazione spesso molto confusa. Ciò può provocare risultati disastrosi, come avvenne a Mogadiscio, in cui il comandante nazionale in loco, che per il suo livello avrebbe dovuto affrontare solo problemi tattici o tutt'al più operativi, fu costretto a trattare non solo quelli strategici, ma anche quelli politici.

Il problema potrebbe essere semplificato, adottando i seguenti criteri (8):

- distinzione netta fra l'istituzione mandante e quella mandataria (ad esempio ONU e NATO in Bosnia), evitando interferenze di natura operativa e tattica (doppia chiave), ma assicurando la coerenza fra scopi politici e obiettivi militari solo al massimo livello decisionale (ad esempio con un nucleo di collegamento dell' ONU al NAC) ;

- creazione a livello politico-strategico (istituzione mandataria o, in caso di intervento diretto, da comando ONU o OSCE dipendente o dall'istituzione mandante) di un Consiglio di Ambasciatori dei paesi che partecipano all'intervento, assistiti da consiglieri militari, che dovrebbero anche essere rappresentanti del vertice militare dei singoli paesi (in pratica del Capo di SM della Difesa). Tale Consiglio (che sarebbe in sostanza un Security Council politico-militare internazionale) dovrebbe emanare disposizioni a un organo di staff militare internazionale idoneo alla gestione degli interventi a livello strategico. Ogni qualvolta possibile tale organismo dovrebbe essere centralizzato alle Nazioni Unite, separato dal Comando della Forza ed associato strettamente con l'organismo politico-strategico a cui si è prima accennato;

- previsione a livello Comandante della Forza Internazionale di un rappresentante militare nazionale che possa: rappresentare gli interessi nazionali; esercitare un diritto di veto sugli ordini che ritiene contrari al mandato e alle direttive assunte a livello politico-strategico; coordinare i

compiti nazionali (logistica, disciplina, amministrazione, esercizio del "diritto di bandiera") con le attività internazionali; servire da filtro e tramite per l' "intelligence". I contrasti che possono insorgere fra il Comandante della Forza e il Rappresentante Militare vanno segnalati al superiore livello politico-strategico, perchè li dirima, evitando che essi ingenerino conflitti e incoerenze fra il comando e le forze militari in campo. Il rappresentante militare nazionale al Comando della Forza deve disporre di un consigliere giuridico. Qualora al Comando della Forza siano devoluti anche compiti politico-strategici, deve disporre anche di un consigliere diplomatico.

Al rappresentante militare nazionale dovrebbe essere normalmente devoluto il controllo operativo (*) di tutte le forze nazionali in campo, per delega dell'autorità militare nazionale a cui è devoluto il comando operativo degli interventi. In tal caso dovrebbe però essere un ufficiale di grado superiore a quello del comandante delle unità schierate, per poter più efficacemente costituire anche tramite tra le forze sul terreno, i supporti vari e le autorità nazionali in patria, soluzione questa adottata efficacemente dall'Italia nel corso della UNOSOM 1 (operazione Restore Hope in Somalia). Tale rappresentante può però essere il comandante delle forze nazionali oppure può essere un semplice ufficio di collegamento del Comandante del contingente nazionale distaccato al posto comando internazionale. Si esprime una preferenza di principio per la prima soluzione che ha ben funzionato negli interventi nel Golfo, nell'Irak settentrionale e nell'UNOSOM 1. L'adozione della seconda ha provocato inconvenienti nell'UNOSOM 2, anche se ha ben funzionato nel caso dell'intervento in Libano e di quello di recupero nel 1995 delle forze ONU rimaste in Somalia. La prima soluzione presenta il vantaggio che il rappresentante nazionale può

(*) In allegato 1 sono riportate ad ogni buon fine le definizioni dei termini impiegati per le varie modalità e gradi di esercizio del comando e controllo.

essere di un livello gerarchico superiore a quello del Comandante effettivo delle forze, misura questa che, come noto, facilita grandemente il coordinamento internazionale.

In sostanza, invece di protestare contro le interferenze nazionali nell'azione delle forze internazionali, occorre considerarle un fatto normale e adottare tutti gli accorgimenti organizzativi per conciliare l'efficienza della forza e il rispetto del principio dell'unità di comando con i condizionamenti e le limitazioni dovute alla coesistenza di due linee di dipendenza. Occorre facilitare la convergenza fra le due, attivando meccanismi in grado di comporre le divergenze, per evitare che si trasformino in contrapposizioni e contrasti, che possono rapidamente spiralizzarsi per effetto dell'azione svolta dai "media".

3. La normativa italiana

La normativa nazionale che contiene prescrizioni anche nel campo delle modalità da adottare nei settori del comando e controllo nel corso di interventi all'estero è contenuta nel "Manuale Interforze per le Operazioni di Pace" ed. 1994 dello Stato Maggiore della Difesa (SMD - G - 015).

Esso distingue i casi di intervento esclusivamente nazionale e di operazioni multinazionali.

Queste seconde sono le più interessanti e prevedono le seguenti modalità.

- a) Il Comando Operativo (OPCOM) è esercitato dal Capo di Stato Maggiore della Difesa tramite il Centro Operativo Interforze (COPI). Egli può designare un "Comandante dell'Operazione" che opera in patria, assegnandogli l'appropriato livello di autorità. In caso di presenza predominante di una sola Forza Armata, il Capo di Stato Maggiore Difesa può attribuire il comando operativo al Capo di Stato Maggiore o

al Comandante in capo operativo (ad esempio Comandante della Squadra Navale) della Forza Armata che caratterizza la missione.

- b) Il Controllo Operativo (OPCON) è delegato al Comandante del contingente nazionale (COMITALCON) quando egli è prescelto come comandante della Forza Multinazionale. Può esserlo anche quest'ultimo quando è un ufficiale straniero, purchè nel suo posto comando sia prevista una presenza nazionale proporzionale alla consistenza qualitativa e quantitativa del contributo di forze fornito dall'Italia. In caso contrario l'OPCON non viene delegato e resta a livello centrale.
- c) Il Comando/Controllo Tattico (TACOM/TACON) viene attribuito al Comandante della Forza internazionale anche qualora sia straniero. E' comunque sempre delegato ai Comandanti nazionali sul campo.
- d) Comunque, dovrà essere previsto un collegamento nazionale con il Comandante del Contingente Nazionale (COMITALCON) al fine di consentire al Capo di Stato Maggiore della Difesa di:
- disporre di informazioni tempestive;
 - verificare la corrispondenza delle forze assegnate agli effettivi impegni operativi richiesti;
 - verificare la coerenza degli ordini impartiti e dei compiti assegnati con la missione prevista nel mandato e originariamente assegnata ed approvata dalla Nazione;
 - fornire al Comandante del Contingente aggiornate indicazioni circa le priorità nazionali, i criteri informativi generali, gli eventuali vincoli, gli elementi di intelligence, ecc. ;
 - assicurare il regolare esercizio delle funzioni di responsabilità nazionale per quanto attiene all'esercizio delle prerogative nazionali.

La normativa italiana è molto elastica. E' però limitata nel senso che regola il mantenimento del comando e controllo nazionale sulle forze partecipanti ad operazioni internazionali, a livello operativo e tattico. Non

prevede invece il coordinamento che deve essere esercitato ai livelli superiore, cioè a quelli politico e strategico. Tale carenza riflette l'insoddisfacente situazione italiana dei settori del comando politico-strategico delle Forze Armate e della gestione delle crisi. Inoltre, sembra prevedere un troppo pericoloso trasferimento di OPCON ai comandanti internazionali. Si dovrebbe quanto meno precisare che tale trasferimento possa avvenire solo quando facciano altrettanto gli altri Stati.

Pur non prevedendo esplicitamente un diritto di veto da parte del Comandante/Rappresentante militare nazionale si suppone comunque che il Capo di SM della Difesa intervenga in caso di ordini non previsti dal mandato o dagli accordi approvati dall'Italia a livello superiore a quello del Comandante della Forza di intervento in modo da tutelare adeguatamente gli interessi e la politica nazionali. Anche tale aspetto dovrebbe essere precisato.

E' auspicabile che i provvedimenti legislativi in esame al Parlamento per l'unificazione interforze del vertice militare o in discussione sulle riforme istituzionali, consentano l'instaurazione di una più incisiva catena di comando politico-militare nazionale, la precisazione delle responsabilità ai vari livelli per un'efficace interfaccia fra organizzazione nazionale, le istituzioni internazionali e i comandi delle forze di intervento quando essi siano affidati a Stati alleati.

NOTE

-
- (1) Richard M. Connaughton, "Command, Control and Coalition Operations", in William H. Lewis (ed), "Military Implications of United Nations Peacekeeping Operations", Mc Nair Paper Seventeen, National Defence University, Washington DC, 1993, pp. 9-10.

- (2) Roger H. Palin, "Multinational Military Forces: Problems and Prospects", International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers n. 294, Londra, 1995, pp. 15 ss.
- (3) Mats R. Budal, "Whaither UN Peacekeeping", International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers n. 281, Londra 1993, pp. 6-25. Per la definizione delle diverse "Operazioni di Pace", vds Stato Maggiore della Difesa, "Manuale interforze per le operazioni di pace (SMD-G-015), ed. 1994, pp.7-8.
- (4) Arturo Marcheggiano, "Peacekeeping: la scuola italiana", Informazioni della Difesa, gennaio-febbraio 1994, pp.35-42.
- (5) Carlo Jean, "Ethnic and Domestic Conflicts", paper presentato al Convegno NATO "Crisis and conflict management at the end of the third millennium", Bruxelles, 27-28 marzo 1995.
- (6) Paul Mansell, "The Ambivalence of the US to United Nations Peacekeeping Operations", Brassey's - London Defence Studies n.24, The Centre for Defence Studies, Londra 1994 - vds. anche Richard N. Hass, "Intervention Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1994, pp.1-18.
- (7) Roger H. Palin, "Multinational Military Forces: Problems and Prospects", cit., pp.38-39.
- (8) Richard M. Connaughton, "Command, Control and Coalitions Operations", cit. pp.20-22.

LE DIVERSE FORME DI COMANDO E DI CONTROLLO

Comando pieno (full command)

Autorità e "responsabilità" conferite ad un Ufficiale di elevato livello per la emanazione di ordini ai subordinati.

Si riferisce a tutti gli aspetti operativi ed organici.

Comando Operativo (Operational Command) OPCOM/COCOM (Combatant Command):

Autorità conferita a un Comandante relativa a:

assegnazione di missioni o compiti ai comandanti subordinati

Schieramento di unità;

Riassegnazione di forze;

Mantenimento o delega del controllo operativo e/o tattico

Controllo operativo (Operational Control) OPCON:

Autorità conferita ad un Comandante relativa a:

impiegare la forza a lui assegnata in modo da assolvere specifiche missioni o compiti che sono normalmente limitati per funzioni, tempo e spazio;

dislocare le unità interessate mantenendole o delegandone il controllo tattico.

L'OPCON non comporta l'autorità di riassegnare le forze su cui si esercita il controllo operativo per compiti diversi da quelli per cui tali forze sono state assegnate.

Comando Tattico (Tactical Command) TACOM:

Autorità conferita ad un Comandante relativa a:

assegnare compiti alle forze poste sotto al suo comando, per l'assolvimento della missione assegnata da un'autorità superiore.

Essa comprende l'autorità di mantenere e delegare il controllo tattico.

Controllo Tattico (Tactical Control) TACON:

Autorità conferita da un comandante, relativa a:

dirigere e controllare le azioni ed i movimenti svolti in un settore limitato necessari per portare a termine la missione od il compito assegnato.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 16447
1 LUG. 1996

BIBLIOTECA

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Conference
«COMMAND AND CONTROL OF UNITED NATIONS MULTINATIONAL OPERATIONS»

Rome, 25 November 1995

The Control of National Parliaments on Peace-keeping Operations.

(Draft)

Roberto Toniatti
Professor of comparative constitutional law
Faculty of Law, University of Trento

1. La definizione del ruolo dell'organo parlamentare nell'attivazione di forme di impiego della forza militare degli Stati nazionali rappresenta un tema di tradizionale attenzione negli studi di diritto costituzionale comparato sotto il profilo della prescrizione dei criteri normativi destinati a disciplinare la distribuzione dell'esercizio dei poteri sovrani fra più organi.

Sarebbe tuttavia superficiale e semplicistico ignorare come, a partire già dalle prime carte del costituzionalismo ottocentesco, il settore della politica della sicurezza (soprattutto) esterna dello Stato abbia manifestato una ricorrente tendenza a eludere la riproduzione meccanica dei modelli di separazione dei poteri utilizzati per la definizione della forma di governo istituita con riguardo alla politica interna: ad un mero esame testuale delle norme direttamente rilevanti è dato registrare, infatti, come la prevalenza del fattore dell'interesse nazionale abbia non solo consentito ma addirittura indotto a prescegliere degli assetti che privilegiavano il ruolo parlamentare soprattutto sotto il profilo del controllo della eventuale riconducibilità della politica estera e della difesa dello Stato ad un interesse esclusivamente dinastico delle monarchie nazionali, non coincidente, ossia, con gli interessi sostanziali tutelati dalle maggioranze parlamentari.

L'organo esecutivo, in altre parole, ha continuato a venire individuato come la sede più idonea - in virtù delle sue intrinseche caratteristiche strutturali e funzionali - all'esercizio effettivo dei compiti di indirizzo e attuazione della politica della sicurezza nazionale. Questo rilievo spiega perché in tale materia abbia potuto perpetuarsi una concezione (una teorizzazione, non dunque una mera prassi) della funzione di direzione politica della difesa in termini tecnico giuridici di «prerogativa» del potere esecutivo (sulla falsariga, del resto, del modello britannico in rapporto al quale, tuttavia, la nozione di *royal prerogative* appariva (e tuttora appare) anche giuridicamente fondata e tecnicamente corretta).

La vocazione derogatoria, dunque, delle competenze di indirizzo e attuazione della politica della sicurezza nazionale ha inoltre trovato un'occasione di conferma anche in occasione del profilarsi di una tendenza - a partire dalla Costituzione tedesca di Weimar (1919) e dalla Costituzione della Seconda Repubblica spagnola (1931) - a non limitarsi a disciplinare la «forma di governo della difesa» ma a prescrivere altresì limiti negativi e addirittura positivi di contenuto o almeno di indirizzo fondamentale all'atteggiamento

dello Stato nelle relazioni internazionali e nell'impiego della forza armata (cfr. art. 11 Cost. italiana del 1948).

E' da ritenere che all'espansione della *giuridicizzazione* della politica estera e della difesa non si sia prodotta una corrispondente *giurisdizionalizzazione* della materia stessa - ossia una sottoposizione ad uno stretto principio di legalità effettivamente posto sotto il controllo giudiziario, come avviene nella prevalenza dei settori tipici dell'intervento pubblico - anche in conseguenza di un atteggiamento di autocontenimento (*self-restraint*) dei giudici stessi (la *political question doctrine* della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America e l'interpretazione restrittiva della giustiziabilità delle pretese individuali e collettive connesse con l'indirizzo della sicurezza nazionale sono emblematici al riguardo).

Anche sotto questo profilo, dunque, la tutela dell'interesse nazionale e il paradigma strategico sembra aver privilegiato un'area organizzativa e funzionale tendenzialmente atipica rispetto al modello generale della forma di governo.

In tale prospettiva, la configurazione del ruolo delle assemblee parlamentari in materia sembra acquisire una connotazione giuridicamente *recessiva* - più di indirizzo molto generale (se non addirittura generico) e di controllo *a posteriori* rispetto a scelte autonomamente maturate in seno all'organo esecutivo - e politicamente ambigua, come riflesso, sotto quest'ultimo profilo, della condivisione nel merito degli indirizzi governativi.

Paradossalmente, nonostante la diversità dell'impianto di fondo delle due forme di governo, ad esempio, tale rilevazione di sintesi si applica tanto alle forme di governo parlamentare del Regno Unito e dell'Europa continentale quanto alla forma di governo presidenziale statunitense (la vicenda della prolungata acquiescenza congressuale all'impegno militare nel Vietnam e della sua tardiva opposizione, sino all'approvazione del *War Powers Act* del 1973 - così come, all'opposto, il congelamento di fatto dell'effettività di quest'ultimo - ne rappresentano un'emblematica esemplificazione).

Non si sostiene che l'area della sicurezza nazionale sia sottratta a qualsivoglia disciplina giuridica e costituzionale e che essa risulti di conseguenza regolata da una completa ed arbitraria discrezionalità dell'esecutivo. Si rileva, piuttosto, - meno «drammaticamente» sotto il profilo della vigenza dei principi dello Stato di diritto - che la definizione dell'indirizzo generale di politica estera e della difesa così come anche l'adozione di scelte puntuali (quali l'impiego della forza militare al di fuori di una formale dichiarazione di guerra) corrispondono principalmente a criteri di legittimazione politica (di consenso e condivisione parlamentare) che rappresentano altresì il fondamento indefettibile della legittimazione giuridico-costituzionale.

E la legittimazione politica è più la conseguenza dell'apprezzamento delle condizioni di merito delle opzioni adottate o da adottarsi che di corrispondenza formale con una norma generale e astratta.

2. Sin qui una succinta ricostruzione di sintesi delle linee portanti realisticamente (ma attendibilmente) riscontrabili sul piano del diritto interno.

Ma il regime della sicurezza collettiva, nell'intensità crescente delle misure lecite (secondo il diritto internazionale) comportanti l'uso della forza - e in particolare le *peace keeping operations* attraverso le organizzazioni regionali (nonché in parte le misure coercitive [*enforcement actions*] in base all'art. 53 dello Statuto ONU (NATO, UEO),

caratterizzate dal consenso dello Stato (nel caso si intervenga in un conflitto interno) ovvero degli Stati (nella distinta ipotesi in cui si intervenga in un conflitto internazionale) - comporta degli effetti - confermativi o meno - sul piano del diritto interno?

C'è, in particolare, da chiedersi sino a qual punto tali operazioni siano da collocarsi (concezione polimorfa dell'azione dell'ONU) concettualmente (a) come operazioni di legittima difesa collettiva; (b) come operazioni volte a garantire e ripristinare la legalità internazionale violata; (c) come interventi di carattere umanitario (*peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding*).

* In primo luogo, conviene sottolineare il requisito di legittimità giuridica internazionale quale preconditione - almeno (e per lo più) dal punto di vista politico anche interno - per qualsiasi utilizzazione della forza armata, ivi compreso quello finalizzato alla legittima difesa (individuale e collettivo).

Da questo punto di vista, la legittimità internazionale (vera o almeno richiamata in sede di giustificazione diplomatica) concorre a determinare (o almeno influenzare) anche *il fondamento politico di legittimazione interna* (riproducendo la situazione sopra descritta con riguardo esclusivo ai profili interni).

* In secondo luogo, giova osservare come si venga configurando sempre più una nozione di *diritto internazionale penale* come «quel complesso di norme del diritto internazionale generale, che sanciscono la responsabilità penale degli individui per quei fatti che turbano l'ordine pubblico internazionale e costituiscono crimini contro il diritto delle genti» (Mantovani, 1992). Le operazioni di *peace keeping* assumono in questa prospettiva una connotazione di polizia internazionale - complementare e strumentale rispetto all'esplicarsi della giurisdizione internazionale (non solo strettamente penale ma, più in generale, in relazione all'applicazione del diritto internazionale all'uso della forza, ciò che rimane del tradizionale *jus ad bellum*) - che sembrano delineare un assetto di tutela dell'ordine pubblico internazionale prossimo a quello tradizionalmente proprio dell'ordine pubblico interno.

Quest'ultimo aspetto - che di per sè già si presta a suscitare un ragionamento innovativo e in prospettiva - trova fondamento nella peculiare e articolata qualificazione delle operazioni di *peacekeeping*.

Nella misura in cui i Parlamenti vengano associati al procedimento di perfezionamento di atti di diritto internazionale innovativi nella realizzazione di un assetto di tale natura, essi vengono a svolgere (cumulativamente) un ruolo normativo analogo a quello svolto sul piano interno, conseguendone in capo agli organi esecutivi (singolarmente o collettivamente, a seconda dei casi) una competenza in ordine alle attività attuative consequenziali.

* In terzo luogo - e venendo ai profili propriamente rilevanti in questa sede - occorre osservare come l'esame degli eventuali effetti del diritto internazionale sul piano del diritto interno passi attraverso un duplice ordine di valutazioni: (a) innanzi tutto (anche in relazione alla mancata attuazione del *Military Staff Committee* di cui all'art. 47 dello Statuto dell'ONU), quello del rapporto fra ONU e singoli Stati membri ovvero, in alternativa, (b) fra ONU e organizzazioni regionali per la sicurezza collettiva; e, successivamente, (c) quello del rapporto fra organizzazioni regionali per la sicurezza collettiva e diritto interno degli Stati membri.

Quanto ad (a), si tratta di qualificare in ragione del contenuto l'obbligazione assunta dal[lo] (governo dello) Stato membro. Qui l'intervento parlamentare può essere cruciale soprattutto in termini di opposizione politica all'iniziativa del governo.

Quanto a (b), si tratta di definire l'ambito di efficacia dell'art. 53 dello Statuto ONU (se esso si applichi o meno alle operazioni di *peacekeeping* intraprese da organizzazioni regionali per la sicurezza collettiva).

Quanto a (c), si tratta di individuare il verificarsi del presupposto tipico del *casus foederis* (anche in relazione all'ambito territoriale da quest'ultimo previsto) e pertanto l'attivazione delle procedure (caratterizzate o meno da effetti automatici, come sembra essere il caso della UEO o meno, come sembra corrispondere invece all'ipotesi NATO).

ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

174. 16447
1 LUG. 1996

BIBLIOTECA