

in collaborazione con
l'Ufficio per l'Informazione e la Stampa della NATO

Attori civili e militari nelle operazioni di peacekeeping e di gestione
delle crisi.

Approcci a confronto, obiettivi e ruoli nelle emergenze complesse

Residenza di Ripetta, Roma 29 maggio 2003

Executive Summary

A cura di S. Aprile, M. S. Marco, G. Rufini

Il seminario ha promosso una riflessione sulla relazione tra civili e militari, tanto nella gestione delle crisi, quanto nelle operazioni di supporto della pace, a partire dal documento delle Nazioni Unite (NU), *Guidelines on the use of the military and civil defence assets to support UN humanitarian activities in complex emergencies*, elaborato nel marzo 2003.

Nel documento NU si propone un modello di coordinamento tra la parte civile e quella militare impegnate nelle emergenze complesse, basato sul dialogo e l'interazione tra questi attori. Lo scopo è quello di "proteggere e promuovere i principi umanitari, evitare le competizioni, minimizzare l'incoerenza delle azioni e, quando possibile, perseguire obiettivi comuni".

La discussione, in cui sono stati coinvolti operatori italiani militari e civili, membri del Parlamento ed esperti internazionali, si è articolata su due filoni:

- lo stato dell'arte del dibattito internazionale e le lezioni apprese sugli approcci, sugli obiettivi e sui ruoli degli attori militari e civili nelle emergenze complesse, considerando le esperienze della Bosnia Erzegovina (BiH) e del Kosovo,
- l'analisi e l'individuazione degli elementi che contraddistinguono la via italiana alle operazioni di supporto della pace, anche nel rapporto tra civili e militari.

1. Approccio civile-militare alle operazioni di supporto della pace e alle "operations other than war"

Nel corso dei lavori della mattinata, la prima differenza emersa tra l'approccio dei civili e quello dei militari al *peacekeeping*, all'aiuto umanitario e alle operazioni *other than war* (OOTW), ha riguardato la definizione degli obiettivi.

Mentre nei *made man disasters*, i militari hanno molto chiari gli obiettivi, le regole di ingaggio e i mandati per le loro operazioni, invece, gli attori civili umanitari si trovano a dover continuamente aggiustare e ri-orientare la loro azione in relazione ai bisogni che emergono dalle crisi.

Un elemento condiviso è stato che, dalla crisi del Kosovo in poi, le agenzie umanitarie sono risultate meno indipendenti rispetto al passato. La ragione principale è stata che i Paesi donatori impegnati nelle missioni dal punto di vista militare e politico, hanno teso a vincolare il volume, la qualità dell'aiuto e il *timing* alla loro agenda politica. La situazione in Iraq, dove l'assistenza umanitaria è stata 'monopolizzata' dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna per fini militari e politici, è stata un esempio di questa tendenza.

I partecipanti sono stati concordi nell'affermare che il quadro legale, dove operano le organizzazioni non governative (ong) umanitarie, è molto diverso da quello basato sui principi di imparzialità e neutralità cui si faceva riferimento prima dell'intervento in Kosovo.

La mancanza di chiarezza dei ruoli ha avuto effetti anche sull'opinione pubblica internazionale, principale referente nelle donazioni per le crisi umanitarie dei Governi e delle organizzazioni umanitarie.

Ciò ha portato alla confusione tra i profili e i mezzi che caratterizzano questi attori, confusione dovuta al fatto che ong e governi sembrano, agli occhi del pubblico, condividere i medesimi obiettivi.

Eppure la differenza è evidente, costituita dal fatto che le ong dispongono di propri codici di condotta per la loro azione. La Croce Rossa, ad esempio, dispone di un codice di condotta che si rifà chiaramente ai principi di neutralità e imparzialità dell'aiuto umanitario, favorendo la chiarezza del suo mandato nelle crisi umanitarie.

Le NU, invece, hanno maggiori difficoltà in questo percorso poiché debbono occuparsi, nelle missioni sia della realizzazione del mandato politico, che di quella del mandato umanitario, con il risultato che i principi umanitari cui fanno riferimento sono più flessibili.

Un'ultima questione che è stata sottolineata ha riguardato il fatto che siano mancate strategie di lungo periodo per gestire le crisi complesse, che spesso richiedono la presenza prolungata dei militari e dei civili, con conseguenze negative su tali paesi.

2. Il coordinamento della componente militare e di quella civile nelle emergenze complesse: potenziali vantaggi e limiti

Una più stretta cooperazione tra le due componenti civile e militare ha mostrato incoerenza e duplicazioni dell'azione dei rispettivi attori, causate anche dalle difficoltà nella comprensione reciproca. Tuttavia, dopo le esperienze della Somalia e del Rwanda, sono stati fatti maggiori sforzi reciproci tra i militari e i civili, per un maggior coordinamento, per migliorare le *performance e l'accountability*, per stabilire collegamenti sistematici tra le due parti, come hanno dimostrato le operazioni in America Centrale, in Cambogia e in Mozambico.

Molti dei partecipanti sono stati concordi nel dire che, a partire dal 1999, la crisi del Kosovo ha costituito il punto di svolta di questo processo. Il coinvolgimento dei paesi donatori come parti del conflitto e come attori del processo di ricostruzione aveva generato confusione dei ruoli e dei mandati, e dilemmi etici. Tuttavia, mentre la Bosnia è stata un esempio di emergenza umanitaria in

cui la mancanza di coordinamento tra civili e militari ha ostacolato la collaborazione effettiva tra questi operatori, il Kosovo, invece, può essere considerato un successo proprio per la forte collaborazione che è intercorsa tra le parti sul campo.

Sia l'operazione in BiH, sia quella in Kosovo hanno dimostrato che le sole competenze militari non sono sufficienti per gestire missioni siano esse *peacekeeping* o *peace enforcement*.

3. *L'esperienza della NATO nel crisis management e nelle operazioni di supporto della pace: Il caso dei Balcani*

E' stata analizzata l'esperienza NATO nel *crisis management* nei Balcani.

Si è partiti dalla premessa che il caso della BiH è stato un esempio di intervento tardivo della NATO rispetto alla crisi umanitaria. Invece il Kosovo, è stato considerato un caso di successo per l'ampia collaborazione tra attori civili e militari, nonostante la mancanza di un mandato nella fase iniziale delle operazioni belliche.

La Macedonia è stata, invece, un chiaro esempio di *conflict prevention* in cui la NATO, l'Unione Europea (UE) e l'OSCE hanno giocato un ruolo importante, agendo congiuntamente per prevenire l'*escalation* della violenza.

Il caso della Serbia del Sud, è quello nel quale la NATO ha constatato l'importanza di poter disporre di capacità nel *crisis management*, enfatizzando il ruolo chiave che possono assumere piccole unità, costituite da civili e militari, impegnate a prevenire l'*escalation* del conflitto.

Sono state indicate sinteticamente, quelle che possono essere indicate come lezioni apprese dalla NATO attraverso il caso della Serbia del Sud:

- tempestività dell'intervento per interrompere o prevenire l'*escalation* di un conflitto, aspetto che limita la spesa,
- bisogno di realizzare un maggior coordinamento tra le organizzazioni internazionali, impegnate nel *crisis management*, poiché un approccio comune aumenta la capacità di controllare le parti in conflitto,
- presenza di strutture flessibili per la pianificazione militare e per l'utilizzo degli strumenti militari e non.

Dal punto di vista dell'esperienza della NATO, il primo ostacolo incontrato nei diversi casi è stato la mancanza di modalità comuni per la formazione dei militari impegnati nel *peacekeeping*, formati, invece, secondo i modelli nazionali.

E' stato messo in evidenza che il consenso politico sugli interventi NATO è essenziale, poiché il comando multinazionale non effettua alcuna pianificazione militare senza un mandato politico.

Il quadro delineato ha evidenziato che, secondo la NATO, ogni crisi presenta le sue specificità ed è difficile indicare puntualmente delle modalità simili e definitive da applicare nelle *Peace Support Operations* (PSO) e nel *Crisis Management*.

4. *Emergenza e ricostruzione post-conflitto*

I prodromi dei processi di ricostruzione post-guerra, che sono stati quelli della ricostruzione dell'Europa Occidentale dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Negli anni Novanta, i processi di ricostruzione post-guerra vedono coinvolti esperti della cooperazione internazionale e ong umanitarie, che pur nello sforzo di essere imparziali e neutrali, condizionano essi stessi le crisi. Questa tematica *csd. Do no harm* è stata citata, senza essere ulteriormente approfondita.

I processi di ricostruzione post-guerra mostrano problemi negli interventi ed esigenze che possono essere soddisfatte. Occorre, per esempio, che un ampio coordinamento:

- a livello locale, poiché il processo di ricostruzione deve avere le sue radici a livello della comunità locale
- a livello delle ong, poiché ci sono differenti visioni circa il *timing* e la tipologia degli interventi,
- a livello politico, per colmare la mancanza di una visione a lungo termine, che metta al centro le persone colpite dalla crisi in tutte le fasi dell'intervento, da quella dell'emergenza umanitaria a quella nel post-guerra, per evitare che la ricostruzione sia come una *tabula rasa*, e tutto debba essere costruito *ex novo*.

Gli esperti presenti hanno sottolineato l'importanza che, pur adottando una visione strategica negli interventi, si distingua tra sviluppo ed emergenza. Tale visione dovrebbe impedire un fenomeno, a causa del quale, dopo un picco di interesse verso una crisi provocata da un conflitto, una volta siglati gli accordi di pace della crisi non si occupa più nessuno. , riguardi le fasi del cessate il fuoco, degli accordi di pace, mentre diminuisce subito dopo. In questo contesto, si è sottolineato come i media e la politica dovrebbero contribuire a mantenere alto il livello di interesse e di coinvolgimento generale, anche dopo la fase acuta della crisi, quando le popolazioni colpite hanno più bisogno di sostegno.

Per un'azione efficace ed essere accettati all'interno della comunità locali colpite, gli attori umanitari e del processo di ricostruzione post-guerra, sia civili che militari debbono:

- far ricorso alle risorse locali, che sono sovente sottostimate,
- conoscere la cultura locale,
- individuare i meccanismi con i quali la popolazione locale ha fatto fronte al conflitto

5. L'Italia nelle operazioni di supporto della pace: le caratteristiche delle missioni sotto il profilo militare e quello non governativo

Sono stati sottolineati i risultati positivi ottenuti dall'Italia con le missioni di pace negli anni Ottanta e negli anni Novanta fino alla crisi del Kosovo. Tutti i relatori hanno concordato sul fatto che l'approccio italiano presenta peculiarità, dovute, soprattutto, alle capacità degli attori impegnati nelle missioni, alle scelte politiche assunte e all'elaborazione degli elementi culturali delle realtà in cui si opera. In sostanza, le competenze e le abilità messe a disposizione nelle missioni all'estero sono state tali, da poter parlare di una "via italiana" al *peacekeeping*.

Le caratteristiche delle missioni militari italiane all'estero sono che:

- si sono svolte nel pieno rispetto del diritto internazionale,
- sono state organizzate sotto l'egida di istituzioni universali (NU) o regionali (NATO),
- sono state impiegate risorse umane e materiali adeguate, se non superiori a quanto apparentemente necessario,

- è stata data priorità alle esigenze della popolazione civile,
- hanno mostrato un meccanismo decisionale flessibile, capace di adeguarsi alle esigenze del contesto,
- hanno avuto una forte componente di *intelligence*, utile a prevenire i rischi e a conoscere i contesti,
- è stata dimostrata una capacità di mediazione, utile alla promozione del dialogo tra le parti in conflitto,
- hanno visto le Forze Armate svolgere un ruolo centrale, con un coinvolgimento crescente delle forze di polizia italiane, come mostra la presenza dei Carabinieri impegnati in attività di polizia e di sicurezza interna in molte missioni all'estero,
- hanno dato poco rilievo alle cellule CIMIC e alla componente civile.

È stato unanimemente sottolineato che gli interventi militari a supporto della pace devono iscriversi nel quadro dei principi indicati dall'*Agenda for Peace* e dal Rapporto Brahimi. Se così non dovesse essere, ciò si discosterebbe dalla "via italiana" alle operazioni di supporto della pace, già percorsa e tracciata in molti anni di esperienza e ricca di risultati positivi.

Nella fase attuale, il diritto internazionale è assunto a tutela tanto dei diritti degli Stati quanto a quelli degli individui, intendendo per individui quelle comunità di persone che hanno subito gravi violazioni dei diritti umani. Si assume, dunque, che il ricorso all'uso della forza possa servire a proteggere alcune comunità comportando l'aggressione di altre. Da parte degli esponenti politici presenti, è stata sottolineata l'importanza che interventi di tale natura, altrimenti detti OOTW, si svolgano sotto l'egida dell'ONU, al fine di evitare la scelta da parte di un singolo stato, di far ricorso in maniera unilaterale all'uso della forza.

Gli esponenti delle ONG italiane si sono soffermati ad analizzare il loro lavoro e quello delle associazioni di base, avendo come riferimento l'esperienza della BiH, l'azione italiana è consistita:

- nella promozione del partenariato e del *capacity building* volto sia alla ricostruzione fisica della struttura comunitaria sia a sostenere psicologicamente le persone colpite,
- nell'avvio di un processo di dialogo tra civili e militari,
- nella sperimentazione, in alcuni casi circoscritti, della formazione congiunta civile-militare.

È stato messo l'accento sul fatto che il caso del Kosovo è stato diverso, visto che le risorse dell'aiuto umanitario destinato alle popolazioni civili sono state raccolte e gestite dal Governo italiano.

Sono stati anche presi in esame gli aspetti più critici dell'azione delle ONG italiane, in contesti di ricostruzione post-guerra, identificati nella mancanza di:

- una strategia complessiva di gestione ed erogazione delle risorse umane e finanziarie,
- una sistematizzazione delle esperienze e della conoscenza,
- una continuità nella capacità operativa.

Gli esponenti delle ONG italiane presenti hanno, inoltre, indicato, riassumendolo in quattro punti, un percorso da seguire per superare i dilemmi morali che operare nelle crisi complesse comporta:

1. Tornare al rispetto della legalità internazionale e ad interventi militari legittimati dalle NU.
2. Ricercare la chiarezza dei mandati e delle Regole d'ingaggio militari.
3. Riaffermare i principi della neutralità e dell'imparzialità dell'aiuto umanitario.
4. Individuare un'autorità *superpartes* per la definizione sia dello spazio umanitario sia dei limiti dell'azione umanitaria.

6. La capitalizzazione delle lezioni apprese nella formazione e nella ricerca

E' stata sottolineata l'esigenza, avvertita da esperti e operatori internazionali, di proseguire nel processo di analisi e ricerca, di formazione e elaborazione metodologica delle operazioni di supporto della pace.

E' stato ricordato che l'Italia, per quanto riguarda le operazioni svoltesi sotto l'egida dell'ONU, è il terzo paese al mondo per numero di uomini e risorse impiegati.

In questo quadro, è stato sottolineato che l'Italia dovrebbe dotarsi di strumenti per consolidare la propria *expertise*, per diffondere ciò che è stato appreso e per capitalizzare le proprie esperienze.

Coniugare l'esperienza della ricerca applicata a quella dell'università, sia dei civili, sia dei militari, in materia di crisi complesse, aiuto umanitario e ricostruzione post-guerra è stato indicato come l'obiettivo da perseguire .

Ciò consentirebbe di assumere una prospettiva unitaria nel campo della ricerca e della formazione su tali temi. Tutto sarebbe, inoltre, facilitato dalla presenza, in Italia, di strutture chiave per le operazioni umanitarie e a supporto della pace, come la base logistica dell'aeroporto militare di Brindisi e l'UN Staff College di Torino.

Un simile progetto dovrà essere realizzato avendo come riferimento concettuale ed operativo la Carta delle NU, l'*Agenda for Peace*, il rapporto Brahimi e l'Agenda delle NU per il Millennio. Tale progetto dovrà tener conto di un contesto nel quale le NU e l'UE lavoreranno, nelle operazioni a supporto della pace e nelle operazioni di ricostruzione post-guerra, sempre più spesso in sinergia. Un esempio in questo senso è offerto dal passaggio di consegne, dalle NU all'Ue, dell'attività di coordinamento della missione in BiH. Si dovrà infine tener conto che gli stessi interventi dovranno essere studiati coniugando sforzi e riflessioni provenienti sia dalla componente civile, che da quella militare.