

Le relazioni tra civili e militari nelle operazioni a supporto della pace. L'esperienza italiana, il CIMIC e le sue prospettive

*Silvia Aprile e María Soledad Marco
con la collaborazione di Gianni Rufini*

Agosto 2005

Indice

ACRONIMI	4
1. INTRODUZIONE	5
2. LE OPERAZIONI A SUPPORTO DELLA PACE ED IL COORDINAMENTO MILITARI-CIVILI	6
2.1 – <i>La NATO e le PSO</i>	6
2.2 – <i>Le PSO e la difesa italiana</i>	7
2.3 – <i>La NATO e il CIMIC</i>	7
2.4 – <i>Gli specialisti funzionali</i>	8
3. LE RELAZIONI CIVILI E MILITARI NELLA PERCEZIONE DELLE DUE COMPONENTI.....	9
3.1 – <i>La sicurezza</i>	9
3.2 – <i>Il profilo degli operatori civili</i>	9
3.3 – <i>Il dibattito civili-militari</i>	10
4. IL PEACEKEEPING ITALIANO: PROSPETTIVE ED EVOLUZIONE.....	13
5. FORMAZIONE PER MILITARI E CIVILI NELLE OPERAZIONI A SUPPORTO DELLA PACE	15
6. CONCLUSIONI	17
ALLEGATO 1	20
<i>Principi che regolano il CIMIC della NATO</i>	20
ALLEGATO 2	22
<i>I Carabinieri italiani e l'MSU</i>	22
BIBLIOGRAFIA	24

ACRONIMI

AJP – Allied Joint Publication

ALNAP – Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action

CDO – Collective Defence Operations

CEP – Civil Emergency Planning

CGS – CIMIC Group South

CIMIC – Cooperazione Civile-Militare

CIRC – Comitato Internazionale della Croce Rossa

CML – Civil Military Liaison

CMO – Crisis Management Operations

CMRM – Civil Military Resource Management

CRO – Crisis Response Operations

DPKO – Department of Peacekeeping Operations

ECHO – European Commission Humanitarian Aid

FFAA – Forze Armate

IASC – Inter-Agency Standing Committee

ICRC/CICR – International Committee of the Red Cross

ICVA – International Council of Voluntary Associations

OI – Organizzazioni Internazionali

JFC – Joint Force Commander

JOA – Joint Operation Area

KFOR – Kosovo Forces

MC – Military Committee

MCDA – Military and Civil Defence Assets

MSU Multinational Specialised Units

NATO – North Atlantic Treaty Organisation

OCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

ONG – Organizzazione Non Governativa

ONU/NU – Organizzazione delle Nazioni Unite

OOTW – Operations Other Than War (Operazioni diverse dalla guerra)

OSCE – Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

PK – Peacekeeping

PKO – Peacekeeping Operations

PSF – Peace Support Force

PSO – Peace Support Operations (Operazioni a supporto della pace)

ROE – Rules of Engagement (Regole d'ingaggio)

SFOR – Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina

SMD – Stato Maggiore Difesa

UNMIK – United Nations Mission in Kosovo

1. INTRODUZIONE

Questo paper intende fornire elementi per la riflessione italiana sul rapporto tra i civili e i militari nelle operazioni a supporto della pace (Peace Support Operations – PSO), rilevandone limiti, potenzialità e prospettive.

A tale proposito si è scelto di offrire innanzitutto il quadro concettuale, nel quale inserire la riflessione sul rapporto civili-militari sia a livello internazionale, sia a livello italiano. La NATO¹, in particolare, assume il CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) come strumento centrale per lo svolgimento delle operazioni di gestione delle crisi, in quanto potenziale fattore di coordinamento delle attività svolte dal personale civile e quello militare. Il CIMIC è, infatti, articolato in due componenti sotto un unico comando: uno staff multinazionale cui partecipano militari dei paesi firmatari del Memorandum e tutte le forze armate (FFAA) italiane, e una componente operativa nazionale dell'esercito. Un aspetto innovativo del CIMIC è quello del coinvolgimento di personale civile, esperto in specifici settori – affari pubblici, infrastrutture civili, economia, supporto umanitario e affari culturali – che viene da una riserva debitamente selezionata, i cosiddetti “specialisti funzionali”.

Per l'inquadramento concettuale delle missioni di pace si è fatto riferimento a studi e a documenti prodotti dalle Nazioni Unite (NU), dal mondo non governativo, dalla NATO e dall'Unione Europea, dallo Stato maggiore della Difesa italiana e da esperti riguardanti sia le PSO sia il coordinamento civile-militare. Sono stati adottati il rapporto Brahimi, la dottrina della NATO (AJP 3.4.1 e AJP 9) e le *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* (maggio 1994) delle NU. Queste ultime, conosciute come *Oslo Guidelines*, introducono il concetto di *Military and Civil Defence Assets* (MCDA), fornendo i termini di riferimento sia per i civili che per i militari, che operano in attività di gestione delle crisi o di ricostruzione post-conflitto. Sono state poi integrate, nel marzo del 2003, dalle *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, anche queste utilizzate come riferimento per il quadro concettuale.

Per il versante italiano, l'analisi di questi documenti, insieme alle interviste ad attori qualificati, hanno permesso di:

costruire il profilo e il modus operandi sia degli operatori militari che di quelli civili, segnatamente operatori umanitari e organizzazioni non governative (ONG);

individuare elementi ricorrenti in tema di coordinamento, che indicassero percorsi da seguire per rafforzare il profilo specifico e l'efficacia dell'approccio italiano alle PSO.

Una parte dello studio è stata dedicata all'individuazione del profilo dei *peacekeepers* italiani, allo scopo di contribuire alla riflessione della difesa italiana sull'approccio alle missioni di pace, alla luce del fatto che l'Italia, all'interno della NATO, ha assunto il compito di nazione guida nella realizzazione del CIMIC Group South², strumento utile sia per capitalizzare le lezioni apprese nelle missioni italiane all'estero, sia per condividere le esperienze di tutti i paesi del sud dell'Europa.

¹ Per questa ragione, i paesi membri della NATO hanno appoggiato la decisione di creare all'interno dell'Alleanza un'unica dottrina CIMIC. Esperienze precedenti hanno mostrato l'esigenza di individuare standard comuni e un approccio congiunto per le operazioni multinazionali. La stessa Unione Europea ha elaborato una propria dottrina CIMIC, inserendola come parte integrante del concetto di difesa comune europea. I testi analizzati ed i criteri di selezione degli stessi sono i seguenti: 1) La *Allied Joint Publication-3.4.1 (AJP-3.4.1) NATO Peace Support Operations* (luglio 2001) per i concetti strategici e operativi del CIMIC. Lo scopo dell'APJ-3.4.1 è sviluppare e descrivere la dottrina militare per lo svolgimento delle PSO e ha l'obiettivo di guidare e informare coloro che sono coinvolti sia a livello strategico sia operativo sullo svolgimento delle PSO NATO e quelle guidate dalla NATO. 2) La *MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation* (febbraio 2001) e la *AJP-9 NATO Civil-Military Cooperation Doctrine* (luglio 2003) che si occupano rispettivamente dell'aspetto strategico ed operativo. I testi dottrinali utilizzati dagli autori sono tutti in lingua inglese. Tutte le citazioni che si trovano nel testo del *paper* sono state tradotte dagli autori.

² Dal 2000, la difesa italiana ha assunto la *leadership* del *CIMIC group south* (CGS) della NATO, costituendo, a Motta di Livenza, un *CIMIC group*, una *CIMIC support company* e un *CIMIC functional specialist team*. Nel 2001, sono

Un altro aspetto essenziale del paper ha riguardato la comparazione tra i profili degli attori civili e militari nelle missioni di pace, per evidenziare sia i tratti distintivi sia gli spazi di collaborazione reciproca nelle crisi.

2. LE OPERAZIONI A SUPPORTO DELLA PACE ED IL COORDINAMENTO MILITARI-CIVILI

Negli anni Novanta, l'affiancamento di operazioni di *peacekeeping* di 'seconda' o di 'terza generazione' (o *wider peacekeeping*) alle operazioni di *peacekeeping* classico, ha comportato che la componente civile acquisisse un peso paragonabile a quello militare. Dopo le alterne esperienze degli anni Novanta, nel 2000 il rapporto Brahimi³ ha effettuato una revisione dei vari meccanismi operativi, amministrativi e politici delle operazioni di *peacekeeping* riconoscendo, da un lato il consenso delle parti, l'imparzialità e l'uso della forza solo in caso di legittima difesa, come le basi fondamentali del *peacekeeping*; dall'altro, offrendo un'interpretazione che separa il concetto d'imparzialità e quello di neutralità. Essere imparziali non vuol dire semplicemente essere equi nei confronti delle parti indipendentemente dal loro comportamento, quanto piuttosto essere imparziali nel perseguimento del mandato e nella reazione provocata dal mancato rispetto degli accordi o del mandato stesso.

L'esperienza di gestione delle crisi e dei processi di ricostruzione ha dimostrato la necessità di adottare un approccio multi-dimensionale alle missioni, attraverso il contributo di vari attori, per rendere possibile la ricostruzione fisica, sociale e umana delle realtà colpite dalle crisi.

Questa multidimensionalità delle PSO è considerata un aspetto sul quale lavorare, per la soluzione di problemi che vanno dall'integrazione tra sfollati e popolazione residente, al coordinamento tra agenzie di aiuto umanitario e di sviluppo, alla collaborazione tra organizzazioni internazionali e locali, all'uso delle capacità e conoscenze della popolazione rifugiata, così come ad altri aspetti specifici di ogni crisi.

2.1 – La NATO e le PSO

La stessa NATO ha sentito il bisogno di dare una definizione delle PSO con una pubblicazione ufficiale interforze, la *NATO AJP 3.4.1*, che le definisce come:

“operazioni multi-funzionali, condotte in modo imparziale, normalmente a supporto di una organizzazione internazionale riconosciuta come l'ONU o l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che coinvolge forze militari ed agenzie diplomatiche e umanitarie. Le PSO sono concepite per raggiungere un accordo politico a lungo termine o altre condizioni specificate. Esse includono il *peacekeeping* e *peace enforcement*, così come la prevenzione dei conflitti, il *peacemaking*, il *peace building* e l'aiuto umanitario”⁴.

L'utilizzo di questa definizione sancisce una differenza fondamentale tra le PSO e altre operazioni militari, poiché nelle prime non si combatte un nemico. Si persegue piuttosto l'obiettivo di creare un ambiente sicuro nel quale le agenzie umanitarie possano operare, nel pieno riconoscimento dell'importanza del loro lavoro⁵. Infatti, uno degli obiettivi della missione, previsti dalla dottrina NATO, consiste nel trasferimento di compiti dalla Forza di Supporto alla Pace – *Peace Support*

iniziate le attività del gruppo di lavoro interforze ed internazionale, guidato dal Comando Operativo di Vertice Interforze sia per la definizione dei livelli di partecipazione, sia per l'elaborazione dei documenti operativi del CGS. Nel febbraio 2004, l'Italia, la Grecia, il Portogallo, l'Ungheria e l'Alto Comando delle Forze NATO in Europa hanno firmato il *Memorandum d'intesa* che ha concluso il processo. Elaborazione degli autori sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.cimicgroupsouth.org.

³ United Nations, General Assembly and Security Council, (2000), *Report Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)*. Disponibile sul sito www.un.org/peace/brahimireport 22.07.05.

⁴ *Allied Joint Publication-3.4.1 (AJP-3.4.1), NATO Peace Support Operations*, (2001) Ch. 2, par. 0203, p. 1.

⁵ *Ibidem*. Le PSO sono disegnate per creare un ambiente sicuro, nel quale le agenzie civili possano ricostruire l'infrastruttura necessaria per fondare una pace auto-sostenibile.

Force (PSF) – alla componente civile della missione, perché la PSF possa mettere in pratica la sua strategia di uscita – *exit strategy*⁶.

2.2 – Le PSO e la difesa italiana

La Difesa italiana, benché faccia riferimento al Brahimi Reporte alla dottrina della NATO, ha definito le missioni fuori area, come le operazioni diverse dalla guerra (OOTW), categoria nella quale rientrano: le missioni di aiuto umanitario, la prevenzione dei conflitti, le operazioni di *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peace building*.

Con gli inizi di questo millennio, le componenti civile e militare hanno sperimentato strumenti e iniziative di gestione e di ricostruzione completamente nuove. Infatti, nelle PSO, tali componenti hanno operato in un “modello complesso”⁷ nel quale hanno spesso collaborato, come, per esempio, nel coordinamento civili-militari (CIMIC), mentre, in altri casi, si sono intralciate (cfr. più avanti, dibattito civili militari).

All’interno delle PSO, l’equilibrio fra la componente militare e quella civile è essenziale, poiché queste operazioni vanno dall’assistenza umanitaria, alla cooperazione, alle attività civili. In questo contesto, in vista delle lezioni apprese, il rapporto tra civili e militari ha assunto un ruolo fondamentale a tutti i livelli delle PSO. Nel caso specifico della dottrina NATO, il coordinamento tra civili e militari (CIMIC) è considerato uno strumento determinante “per sostenere la creazione e il mantenimento di condizioni tali da far ottenere il raggiungimento di una soluzione di lungo periodo della crisi”⁸ attraverso l’interazione civile-militare.

2.3 – La NATO e il CIMIC

Alcune nazioni, così come l’UE⁹, stanno modificando le loro dottrine CIMIC. La NATO sta facendo altrettanto, infatti, nella propria dottrina, ha inteso il CIMIC come strumento per promuovere un approccio multifunzionale alla pianificazione. Secondo la definizione NATO, il CIMIC è, infatti, lo strumento per ottenere la partecipazione alla pianificazione sia delle agenzie civili sia degli attori militari.

Inoltre, sia il coordinamento delle attività sia l’unione degli sforzi (*unity of efforts*) tra attori civili e militari sono essenziali per ottimizzare l’utilizzo delle risorse e promuovere la loro collaborazione reciproca. Di conseguenza, in questo contesto, “lo scopo immediato è quello del pieno coordinamento delle attività civili e militari allo scopo sia di appoggiare i progetti umanitari sia di ottenere il massimo supporto all’operazione, a scapito di qualsiasi contrasto possa intervenire”¹⁰.

⁶ *Ibidem*. Il raggiungimento degli obiettivi militari e la creazione di un ambiente sicuro non garantiscono che si stabilisca una pace auto-sostenibile. Senza sicurezza (e giustizia) e riconciliazione, la ricostruzione e i programmi di sviluppo, necessari a creare la pace, hanno poche possibilità di riuscita. Una volta che gli obiettivi militari relativi alla sicurezza siano stati raggiunti, la creazione dello stato richiederà che la missione passi in mano dalla forza militare a quella civile che si occupa di *peacebuilding*. Senza tale evoluzione dell’obiettivo principale, accompagnata ad un altrettanto appropriato adeguamento nei finanziamenti e nelle risorse, l’operazione ha poche possibilità di uscire dal suo *status* di intervento militare.

⁷ Definizione adottata dal *Brahimi Report* per indicare le nuove modalità di crisi nelle quali l’ONU si è trovato ad intervenire. *Brahimi Report, Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, “Part II: Doctrine, strategy and decision-making for peace operations”, p.1, disponibile sul sito delle Nazioni Unite: www.un.org/peace/brahimireport.

⁸ *Allied Joint Publication-9 (AJP-9) NATO Civil-Military Cooperation Doctrine* par. 105.

⁹ Per quanto riguarda la definizione del CIMIC adottata dalla Unione Europea, l’UE definisce il CIMIC come: il coordinamento e la cooperazione, in supporto alla missione, tra i componenti delle Operazioni di Gestione delle Crisi a guida europea e gli attori civili (esterni alla UE), che comprendono popolazione ed autorità locali, organizzazioni internazionali, agenzie e ONG, in 7106/02 *Civil-Military Concept for EU-led CMO*, G20.

¹⁰ AJP 3.4.1, Ch. 6, par. 0645, p. 17.

La dottrina della NATO prevede che il personale CIMIC svolga diversi compiti, come : a) prendere contatto con tutte le entità civili a tutti i livelli; b) effettuare una pianificazione integrata, a livello sia strategico che operativo, con gli attori civili più appropriati, prima e durante l'operazione; c) svolgere una valutazione continua della realtà civile per identificare bisogni e carenze a livello locale, in modo da porvi rimedio; d) sorvegliare lo svolgimento di compiti legati alla sfera civile da parte delle forze militari; e) lavorare per una transizione delle responsabilità dalla PSF all'autorità corrispondente; f) lavorare con gli altri reparti su tutti gli aspetti dell'operazione; g) consigliare il Comandante su tutti gli aspetti fin qui elencati¹¹.

Altri obiettivi del CIMIC, oltre a quelli che derivano da questi compiti, dipendono dalla situazione specifica¹². Inoltre, nelle Crisis Response Operations¹³ “il CIMIC intende facilitare la cooperazione tra il comandante NATO e tutte le componenti civili nella sua area di operazioni (Joint Operation Area)”¹⁴. La dottrina riconosce anche il bisogno di avere a disposizione risorse adeguate, affermando che “nonostante le attività del CIMIC rientrino nelle capacità di tutti i soldati, potrebbe essere necessario il dispiegamento di assetti CIMIC addizionali per il supporto diretto alla missione (...) Questi assetti possono essere costituiti da Forze CIMIC o da Specialisti Funzionali¹⁵.

2.4 – Gli specialisti funzionali

Gli specialisti o esperti funzionali sono richiesti quando, in una missione, si rendono necessarie le loro competenze specialistiche, che, invece, non hanno le forze militari presenti sul campo. Gli specialisti funzionali “possono avere varia e diversa formazione e non sono necessariamente personale militare. Possono fornire assistenza nella valutazione, nell'analisi o nel processo di pianificazione, oppure possono essere chiamati per eseguire progetti specifici (in una missione)”¹⁶. “Il loro numero, così come il tipo di specializzazione, dipendono dai bisogni e dalla disponibilità. Gli specialisti, siano essi civili o militari, saranno impiegati solo per il tempo di svolgimento del loro compito. I termini secondo i quali i civili sono impiegati saranno determinati dalle esigenze legali della nazione donatrice. Comunque, tali attori devono rispondere prontamente, quando gli sia richiesto, in modo che possano essere dispiegati dove necessario, il più delle volte nei gruppi CIMIC. È possibile che, in tali gruppi, vi sia del personale militare in grado di svolgere specifiche attività funzionali del CIMIC. I singoli paesi hanno a disposizione un bacino di specialisti funzionali, che, nel loro insieme, costituiscono un pool di esperti”¹⁷.

In Italia, personale civile con particolari competenze, su domanda, può entrare a far parte, come volontario, del bacino degli esperti funzionali. Si tratta di: avvocati, psicologi, ingegneri e tecnici, geologi, amministratori locali, economisti e giuristi, solo per nominarne alcuni. Tale personale

¹¹ AJP-9, Cap. 1, par. 105.

¹² *Ibidem*.

¹³ Due documenti della dottrina della NATO, il MC 411/1 *NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation* e l'AJP-9 *NATO Civil-Military Cooperation Doctrine*, si occupano rispettivamente dell'aspetto strategico e operativo del CIMIC. Si riferiscono a operazioni militari che vengono definite *Crisis Response Operations* (CRO) non PSO. Le CRO sembrano aver sostituito le PSO così come erano definite nell'altra pubblicazione dottrinale NATO, l'AJP-3.4.1, ma senza definirle. Le CRO vengono semplicemente differenziate dalle operazioni di difesa collettiva descritte nell'Articolo 5 del Trattato Nord Atlantico. Menzioniamo anche la classificazione delle CRO accolta e utilizzata dallo Stato maggiore della difesa italiana. Le CRO sono operazioni che includono strumenti politici, diplomatici e militari per prevenire e risolvere un conflitto sulla base del diritto internazionale. Queste operazioni si dividono in PSO e altre operazioni *non article 5* (del Trattato Nord Atlantico). Queste ultime sono: il sostegno alle operazioni umanitarie, l'assistenza in caso di disastri naturali, le operazioni di ricerca e soccorso, il sostegno nelle operazioni di evacuazione dei non combattenti, le operazioni per salvare la vita di cittadini civili all'estero in grave pericolo (*rescue*), le attività militari di sostegno alle autorità civili, l'imposizione di sanzioni.

¹⁴ MC 411/1, Section 1, p. 1.

¹⁵ AJP-9, Cap. 1, par. 105.

¹⁶ AJP 9, par. 105, 4-b.

¹⁷ AJP 9, par. 501, 1-b.

segue sia un addestramento di quattro settimane, per conseguire il grado di ufficiali, sia un corso CIMIC. La figura degli specialisti funzionali contemplata dalla dottrina CIMIC italiana è prevista dalla legge Marconi del 1932¹⁸ (decreto legge 215 del 2001).

3. LE RELAZIONI CIVILI E MILITARI NELLA PERCEZIONE DELLE DUE COMPONENTI

La relazione tra civili e militari, nel caso delle PSO, è molto dinamica ed articolata. Ciò vale sia all'interno del CIMIC, che risponde al comando militare della missione, sia fuori da questo ambito. Vediamo, a questo proposito, la posizione della NATO e quella espressa dagli esperti umanitari sul rapporto civili militari nelle PSO. Tuttavia, prima di entrare nel merito, sottolineiamo che un aspetto critico di questa relazione, soprattutto nelle odierne missioni fuori area, riguarda la questione della sicurezza.

3.1 – La sicurezza

Il lavoro umanitario risente fortemente del problema della sicurezza degli operatori. Sebbene non esista un quadro statistico degli incidenti che avvengono nel corso delle crisi umanitarie, uno studio tra i più attendibili, realizzato da Dennis King nel 2002, ha identificato i dieci paesi a più alto rischio – Angola, Sudan, Ruanda, Afghanistan, Congo, Somalia, Burundi, Bosnia-Erzegovina, Indonesia e Timor Est, Repubblica Federale di Jugoslavia e Kosovo -, accertando su un campione di 140 casi di morte violenta, che il 47% delle morti è avvenuto in occasione di agguati ad automobili e convogli ad opera di banditi o gruppi di ribelli¹⁹. Tra le aggressioni violente, il 74% delle vittime è costituito da staff locale, il 26% da espatriati. Il 60% lavorava per le ONG.

La questione della sicurezza dell'area d'intervento e di coloro che vi risiedono e vi operano è un aspetto mai trascurato nel mandato militare di una PSO, sotto la responsabilità prettamente militare. Per questo motivo la NATO, per esempio, ha dovuto affrontare la questione della sicurezza nella dottrina stessa, concludendo che, per ottenere e mantenere nel tempo il sostegno sia della popolazione locale sia degli attori civili nell'area delle operazioni, occorre 1) evitare per quanto possibile che la missione abbia un impatto negativo sulla popolazione locale, 2) prendere le misure necessarie affinché neutralità ed imparzialità non vengano compromesse dalla missione militare²⁰.

Infatti, l'AJP-9 riconosce pienamente la capacità delle ONG di lavorare sul campo, prevedendo tre opzioni:

stipulare degli accordi con il governo del paese in cui operano,
lavorare a contratto, assegnato dalle NU o dall'autorità in carica,
operare in via completamente indipendente.

Allo stesso tempo, viene riconosciuto anche il fatto che spesso le Organizzazioni Internazionali (OI) e le ONG possano contare sulla protezione della componente militare per poter svolgere il loro compito²¹.

3.2 – Il profilo degli operatori civili

Qual è dunque il profilo degli attori civili delle PSO? La domanda non è retorica. È vero che a questo profilo corrispondono le ONG, ma è altrettanto vero che, spesso, negli interventi di *peacekeeping* degli anni Novanta, hanno avuto un peso rilevante anche altri attori, espressione della società civile: associazioni di solidarietà, organismi per la tutela dei diritti, Enti Locali, università. Questi soggetti, a dispetto della loro diversità, hanno in comune un forte impegno ad utilizzare i

¹⁸ Prevista nel regio decreto del 1932 (art. 4), modificato dal decreto legge 490/1997 (art. 34).

¹⁹ Dennis King, (2002), *Paying the ultimate price: an analysis of aid-worker fatalities*, in Humanitarian Practice Network, gestito dall'Humanitarian Policy Group. Vedi il sito <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2454>.

²⁰ MC 411/1, pp. 3-4.

²¹ AJP-9, par. 809-810.

canali *people-to-people*, mettendo a frutto le risorse locali. In questo modo, queste organizzazioni ed i loro progetti raggiungono ed influenzano la società a diversi livelli, il che dà loro la possibilità di comprendere i diversi ed interrelati aspetti dei processi di crisi.

Dal punto di vista politico e culturale, tali attori si dimostrano capaci di svolgere il ruolo di mediatori e facilitatori nei processi di riconciliazione, poiché spesso hanno accesso a gruppi ed organizzazioni, responsabili delle tensioni e dell'instabilità. Per questo motivo possono svolgere una funzione fondamentale nei diversi strati di una società post-bellica.

Questi attori operano attraverso il metodo della *partnership*, stabilendo rapporti locali che hanno effetti benefici sul rafforzamento della società civile. A partire dall'esperienza in Bosnia-Erzegovina, esperti ed analisti hanno sottolineato l'esigenza di "rafforzare le ONG locali, la partecipazione dei cittadini, la formazione dei formatori, la viabilità degli sforzi per la promozione del dialogo a livello di base"²².

Per quanto riguarda la legittimazione politica delle ONG, secondo Hugo Slim²³, questa si fonda su diversi fattori: le motivazioni morali del loro lavoro e l'integrità etica, la presenza sul terreno, le competenze, il riconoscimento della legalità stabilita dal diritto internazionale e, in modo particolare, la responsabilità e la trasparenza.

3.3 – Il dibattito civili-militari

Gli attori civili, presenti nelle aree di crisi, possono avere rapporti possibili, potenziali o effettivi con i militari, fino a partecipare attivamente al CIMIC. A livello operativo, infatti, il CIMIC supporta, nella missione, una vasta gamma d'attività, tra cui: la comunicazione, lo scambio d'informazioni, il coordinamento e la facilitazione nello stipulare accordi. Spesso, però, il CIMIC ha difficoltà a realizzare il coordinamento tra forze militari e gli organismi politici, diplomatici e amministrativi, e le agenzie umanitarie, nonostante realizzarlo sia importante per lo svolgimento del mandato militare e, quindi, per il successo della missione. Le difficoltà si devono, nella maggior parte dei casi, alla diversa natura degli obiettivi perseguiti dalle organizzazioni civili rispetto a quelli delle forze militari presenti in una data area. Oltre a ciò, queste organizzazioni tendono, per loro natura e origine, ad essere politicamente indipendenti e a stabilire autonomamente i loro obiettivi.

Bisogna ribadire che la NATO, le OI, le ONG, i donatori e le NU seguono ognuna la propria cultura organizzativa, essendo caratterizzate da diversità nazionali, professionali e istituzionali. L'influenza di questi aspetti nella realizzazione dello strumento CIMIC deve essere tenuta in conto seriamente e non può essere sottostimata.

Gran parte degli operatori umanitari, per esempio, ammettono la loro incapacità, spesso, di capire i meccanismi interni e le reazioni condizionate della struttura militare. Tuttavia, come emerge da molte consultazioni di tali operatori, essi considerano il CIMIC uno strumento militare con fini militari, che ha lo scopo di trarre vantaggio dalla presenza degli elementi civili, anche per attività di *intelligence*. Ciò costituisce senz'altro un punto delicato e controverso per quanto riguarda la percezione, da parte degli stessi civili, del rapporto con i militari.

Inoltre, il CIMIC è visto come un modello di coordinamento in cui i militari hanno un ruolo dominante e di guida, approccio che non è accettato dagli operatori umanitari.

²² Orna, Tamches Blum, (1999), "Voices for Women – Forces for Change: Building Peace in the Bosnian Community" in Steven M. Riskin (a cura di), *Three Dimensions of Peacebuilding in Bosnia*, PeaceWorks, n. 32 United States Institute of Peace Washington.

²³ Hugo Slim, (2002) "By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations", intervento nel corso della conferenza: *International Meeting on Global Trends and Human Rights Before and After September the 11th*, International Council on Human Rights Policy, gennaio 10-12, Ginevra. Disponibile nel sito: <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>.

In sintesi, le grandi differenze, tra militari e civili, per quel che riguarda le rispettive procedure operative su temi delicati come, per esempio, la sicurezza, acuiscono le già frequenti incomprensioni reciproche.

Nonostante queste differenze, ci sono aspetti e caratteristiche che gli attori sia civili che militari devono avere. L’AJP-9, per esempio, identifica una serie di principi comuni, per gli attori civili e militari che operano in aree di crisi, che sono indipendenti dal CIMIC: sensibilità culturale, obiettivi comuni, condivisione delle responsabilità, trasparenza, consenso e comunicazione.

Sensibilità culturale: la sensibilità verso usi e costumi e tradizioni locali²⁴;
condivisione delle responsabilità;

trasparenza: deve esserci un uso appropriato degli attori sulla base dei loro compiti, evitando confusioni di ruoli²⁵;

comunicazione: “è vitale una comunicazione efficiente con autorità civili, agenzie, organizzazioni e popolazione per mantenere il consenso e la collaborazione”²⁶.

Ci sono, tuttavia, aspetti distintivi che caratterizzano le ONG, fondamentali anche in contesti critici ed instabili, come il fatto di lavorare attraverso un sistema di relazioni e di rete, coordinato a livello mondiale, continentale, nazionale e locale. Si tratta di un sistema multi-centrico, che assicura una complessiva, benché imperfetta, coerenza degli interventi, in concerto con le Nazioni Unite, ECHO, il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e le altre istituzioni internazionali.

A seguito della crisi in Ruanda nel 1994, sono stati fatti ulteriori passi avanti, mettendo a punto meccanismi di coordinamento a tutti i livelli grazie al ruolo di OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) e di alcune reti internazionali di ONG (ICVA, InterAction, SCHR e Voice): dall’Inter-Agency Standing Committee (IASC) ai coordinamenti locali di ONG, presenti in tutte le aree di crisi. In questi coordinamenti, che potremmo definire “orizzontali”, alcune agenzie di grandi dimensioni o, comunque, rilevanti in uno specifico contesto, possono assumere il ruolo, di maggiore autorevolezza ed influenza, di *leading agency*. Tuttavia, sussiste l’esigenza di operare in base al consenso dei beneficiari, per ottenere il quale sono indispensabili il dialogo, lo scambio d’informazioni e le mediazioni. Questi strumenti avviano processi che spesso hanno tempi lunghi. Questo modo di operare, infatti, spesso esasperante per gli interlocutori delle ONG, è sovente funzionale a scelte ponderate e, nei fatti, più efficaci poiché più aderenti alla complessità della crisi, rispetto ad interventi calati dall’alto.

È evidente che il sistema di rete può essere poco compatibile con sistemi più “verticali” e con l’idea generale che, nelle crisi complesse, qualcuno deve “avere in pugno” l’intera macchina. Nondimeno, è possibile che la capacità di risposta, espressa dalla componente ONG – che a partire dagli anni Novanta assicura la quota più rilevante delle operazioni di assistenza – possa giovare di questo meccanismo.

Gli stessi esperti civili evidenziano una gran confusione per quanto riguarda i ruoli e gli obiettivi degli attori umanitari e civili nelle operazioni umanitarie. In tale contesto, la struttura militare appare come una struttura specialistica, vista come fornitore di sicurezza, logistica, ingegneria, specialmente per lo sminamento, assistenza medica. Tutti campi in cui le capacità e l’esperienza dei militari sono molto apprezzati.

Il rapporto tra operatori civili e militari sembra essere dettato da ragioni di opportunità, che si creano di volta in volta, a seconda del tipo di crisi e della natura degli interventi, ed è tutt’altro che stabile. In generale, sia i militari che i civili dovrebbero avere una chiara visione dei rispettivi ruoli e di come svolgerli.

²⁴ AJP-9, Cap. 2, par. 203.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

Gli operatori umanitari lamentano spesso l'incapacità, da parte dei militari, di distinguere nel panorama dei diversi attori civili, accomunandoli sotto l'unico cappello di ONG. Il personale militare sembra non operare differenze, per esempio, tra le organizzazioni che si occupano di diritti umani e quelle che si occupano, invece, di sviluppo.

Dall'altra parte, la componente militare tende a considerare i civili, che non sono inquadrati nelle operazioni, ma si trovano nell'area di missione, come componenti non controllabili, seppure non ostili, e spesso a loro incomprensibili. A questo proposito, la stessa dottrina della NATO (*AJP-9*) sottolinea che:

“Il modo più efficace perché le forze militari capiscano l'abilità, le conoscenze e le capacità delle organizzazioni internazionali e delle ONG è mantenere rapporti con queste prima di entrare nell'area d'operazione, educandosi attraverso scuole militari e corsi che comprendano l'addestramento integrato. Tutto ciò può fornire una chiave per capire queste organizzazioni e stabilire buoni rapporti lavorativi basati sulla fiducia e la comprensione.”²⁷

La questione del coordinamento dei civili con il dispositivo militare risente di alcuni elementi di cultura istituzionale e di tipologia organizzativa, che distinguono gli uni dagli altri, come analizzeremo ora.

Gli attori umanitari civili ammettono, infatti, la loro incapacità di capire i meccanismi interni e le reazioni condizionate della struttura militare. Essi riconoscono, inoltre, nei loro pregiudizi verso i militari, uno dei limiti allo scambio di informazioni e alla comprensione reciproca dei ruoli che produce conseguenze negative anche sulla sicurezza, tema divenuto molto delicato, soprattutto negli ultimi cinque anni, da quando è stato adottato l'approccio *war on terror*. Tale modalità sta indubbiamente modificando alcuni degli elementi culturali sopra citati, soprattutto da parte della componente militare, ma anche da parte delle ONG che, in alcuni casi, preferiscono rimarcare le loro già evidenti differenze di approccio rispetto ai militari, con la conseguenza di accrescere le distanze tra le due componenti.

Esiste un forte consenso all'interno della comunità umanitaria, sul fatto che i militari non dovrebbero portare avanti da soli dei progetti umanitari, così come non dovrebbero fornire assistenza umanitaria. I militari sono considerati inadatti alla valutazione del bisogno e dell'impatto degli interventi sulla popolazione, secondo i criteri di sostenibilità, né la loro formazione gli consente di svolgere questi compiti. A breve termine, inoltre, i militari, per i compiti loro assegnati in base al mandato e alle ROE, reagiranno allo stesso modo di fronte sia ad un assalto ai convogli di aiuti umanitari (*food riot*) sia ad un attacco alla forza. In questi campi, la comunità umanitaria crede che il controllo civile dovrebbe essere sempre garantito a tutti i livelli.

C'è la convinzione, da parte degli attori umanitari, che nelle emergenze complesse, questi non possono, e non devono, essere inviati semplicemente per affiancare il personale militare. Entrambe le parti, militari e civili, devono essere equamente integrate nella missione.

Allo stesso tempo, gli umanitari affermano la loro indipendenza dalla sfera politica, e sostengono anche di detenere capacità di analisi e di comprensione dei processi politici che si svolgono parallelamente con le varie fasi delle crisi, mentre ritengono che la componente militare è meno adatta a farlo.

Per quanto riguarda il coordinamento delle attività, gli umanitari evidenziano come ci sia una grande differenza tra le missioni che si sviluppano sotto l'egida delle NU e quelle che, invece, non sono supportate da un mandato NU, poiché nel primo caso si hanno maggiori possibilità di collaborazione civile-militare. Nelle missioni NU, comunque, le ONG tendono ad accettare un meccanismo di coordinamento esterno, se quest'ultimo si adatta ai loro mandati ed agli obiettivi del loro intervento.

Se una missione non si svolge sotto l'egida delle NU, le relazioni tra le ONG e la struttura militare dipendono da scelte soggettive dettate, di volta in volta, dai diversi contesti di crisi. Questo

²⁷ AJP 9, Cap. 8, par. 805-5.

principio vale anche per le questioni di sicurezza, dalle quali non si può prescindere, poiché il coordinamento in questo senso funziona meglio se ci sono obiettivi operativi condivisi sia dalle parti civili che militari del CIMIC.

4. IL PEACEKEEPING ITALIANO: PROSPETTIVE ED EVOLUZIONE

La via italiana al *peacekeeping* mostra che i militari italiani hanno abilità, competenze e specificità che devono essere valorizzate e che sono utili al CIMIC. Il loro ruolo, nelle missioni all'estero, è stato caratterizzato sia da una presenza *super partes*, necessaria in tutti i processi di pacificazione, sia da una forte connotazione umanitaria²⁸, dimostrata dal coinvolgimento diretto dei militari italiani sia nelle attività di distribuzione degli aiuti e dell'assistenza alla popolazione locale, sia nelle situazioni di emergenza umanitaria. Tali iniziative sono state di grande importanza per il loro profilo e le loro caratteristiche²⁹.

Con l'evoluzione del *peacekeeping*, per i militari italiani si sono aperti nuovi spazi di azione legati, in particolare, ad attività di mediazione, che derivano dalle relazioni con i membri delle comunità nelle quali sono stati chiamati ad intervenire. I militari italiani si sono dimostrati tra i più adatti ad operare nelle crisi complesse perché, fin dall'esperienza del Libano, si sono distinti per la capacità di trattativa e di negoziato con le parti coinvolte.

Nel corso degli anni si è assistito, inoltre, ad un processo che ha visto crescere la presenza dell'Arma dei Carabinieri nelle missioni di supporto della pace. Il ruolo dei Carabinieri costituisce attualmente un tassello importante per inquadrare la peculiarità della via italiana alle PSO³⁰ (per approfondimenti si veda l'allegato 2).

La via italiana al *peacekeeping* dal 1980 ad oggi si può sintetizzare in due aspetti. Da un lato, la presenza di un elemento di intelligence addestrata e qualificata ad operare nelle missioni fuori area; dall'altra, come detto, la capacità dei militari italiani di stringere buoni rapporti con le popolazioni civili.

Proprio questa doppia valenza del profilo dei militari italiani costituisce sia uno dei fattori decisivi del dibattito su cosa debba intendersi, oggi, per intervento umanitario, sia un elemento qualificante del ruolo da loro svolto nelle operazioni di supporto alla pace. Altri elementi salienti della via italiana al *peacekeeping* sono³¹:

- l'impiego di risorse umane e materiali commisurate alle necessità;
- la flessibilità del meccanismo decisionale per la pianificazione militare;
- l'adattabilità del meccanismo decisionale alle esigenze del contesto, pur nel rispetto della catena di comando e delle regole d'ingaggio;
- la capacità di trattativa e di negoziato per promuovere il dialogo tra le parti in conflitto;

²⁸ Guido Venturoni (1996), "Le Forze Armate Italiane nelle Operazioni di Pace", intervento contenuto negli Atti del Convegno Internazionale *L'Italia e le Nazioni Unite*, organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), 9 Gennaio e 27-28 Gennaio, Roma.

²⁹ Stato Maggiore della Difesa, (1995), "Operazione Somalia: gli ammaestramenti" in Ruggero Stanglini (a cura di), *1992-1994. Operazione Somalia*, Edizioni Aeronautiche Italiane, Firenze.

³⁰ Nel 1998, nella missione in Bosnia Erzegovina, l'Arma dei Carabinieri ha operato per la prima volta con la *Multinational Specialised Unit* (MSU) impegnandosi nel processo di mutamento della "caratterizzazione e delle modalità operative delle forze di polizia multinazionali, (sempre più incentrate) in attività di ordine pubblico e di sicurezza interna, nel quadro delle missioni per il supporto della pace". Si trattò per l'MSU, di contribuire all'attuazione degli Accordi di Dayton e a gestire il *security gap* tra le forze militari e le strutture locali destabilizzate. Si veda il sito dell'Arma dei Carabinieri http://www.carabinieri.it/ind_ita.htm.

³¹ Seminario organizzato dal CeSPI, dalla Scuola Superiore di S. Anna in collaborazione con l'Ufficio NATO per l'Informazione e la Stampa della NATO (2003), *Attori civili e militari nelle operazioni di peacekeeping e di gestione delle crisi*, 29 Maggio, Roma.

-
- l'importanza crescente del CIMIC e del ruolo dei civili.

La Difesa Italiana, inoltre, allo scopo di rispondere all'esigenza crescente di professionalità e di quadri operativi adeguati per il *peacekeeping*, ha elaborato, negli anni, modalità di comportamento rivolte ai militari, chiamati ad operare nelle missioni fuori area.

Da un lato, ciò ha portato la Difesa a prestare maggiore attenzione nella formazione e nella professionalità del personale ad aspetti per la condotta pratica delle operazioni, come quelli contemplati nel codice di condotta dei Caschi Blu. Tali aspetti sono³²:

- il rispetto della legge, della cultura locale, delle tradizioni e degli usi del paese ospitante³³;
- il non indulgere in atti immorali come gli abusi sessuali, fisici o psicologici della popolazione locale o dello staff delle Nazioni Unite, e specialmente nei confronti delle donne e dei bambini;
- l'attenersi a comportamenti educati verso i membri della missione e degli altri contingenti;
- il rispetto per l'ambiente, la flora e la fauna del paese ospitante.

Dall'altro, la Difesa ha tradotto l'esperienza maturata dai militari italiani in missioni fuori area in lezioni apprese, dalle quali abbiamo tratto alcuni elementi³⁴:

- la componente terrestre è essenziale per il controllo del teatro di crisi, per la sicurezza delle iniziative umanitarie e la ricostruzione;
- i militari si trovano a lavorare sia nelle attività di sicurezza propriamente dette sia in quelle civili di *nation e institution building*, poiché il confine tra fase *combat*, PSO e *wider peacekeeping* è sempre più labile;
- le attività, realizzate nella fase di transizione o 'zona grigia' verso la stabilizzazione, richiedono l'uso di *task force*, dotate di assetti specifici;
- i militari sono impiegati all'interno di un ampio ventaglio di attività: la sicurezza, il CIMIC, la risposta ad attacchi nucleari, batteriologici e chimici, la sanità, l'intelligence, l'attività di supporto all'assistenza umanitaria, l'attività di ricostruzione e di supporto alle organizzazioni non governative e governative.

Questi quattro elementi evidentemente servono ad inquadrare gli aspetti da potenziare o migliorare delle forze armate nelle missioni fuori area, tenendo conto che nessun teatro operativo può essere totalmente assimilabile ad un altro. Infatti, se è vero che i soldati italiani fanno il *peacekeeping* arricchendolo con l'umanità, la capacità di contatto e grande professionalità, sono emersi sia aspetti del loro operato che vanno migliorati sia potenzialità da sfruttare ulteriormente nella 'via italiana'.

Le questioni sulle quali concentrare gli sforzi, soprattutto per il rilievo dell'assetto CIMIC, sono: la coesione/raccordo nell'azione dei diversi attori, per poter trasferire il "Sistema Italia" in queste iniziative fuori area;

- il crescente bisogno di esercitazione congiunta tra civili e militari sulle OOTW;
- la promozione di un'effettiva conoscenza reciproca tra civili e militari;

³² Department of Peacekeeping Operation (DPKO), *Ten Rules. Code of Personal Conduct for Blue Helmets*. Nel sito www.peacewomen.org/un/pkindex.html.

³³ Per approfondimenti rimandiamo a Rossella Bonanni, (2001) "La preparazione del personale militare alle operazioni di mantenimento della pace. Confronti Italia – Francia", in Romano Bettini (a cura di), *Peacekeeping polizia internazionale e nuovi ruoli dei militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata*. CeMiSS Artistic& Publishing Company, Gaeta.

³⁴ Si tratta di elementi elaborati dagli autori, basandosi sull'intervento del Ten. Gen. Giulio Fraticelli (2004) riguardante "L'esercito italiano nella funzione di stabilizzazione e ricostruzione", nel corso del Seminario *Operazioni interforze e multinazionali organizzato dal* Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), 15 Marzo, Roma.

- l'individuazione di modelli formativi congiunti, appropriati per civili e militari;
- la promozione di una riflessione tecnica e di un dibattito politico su come operare in determinate crisi;
- la creazione di sinergie tra forze armate e protezione civile nelle OOTW,
- la capitalizzazione dell'esperienza e del rapporto tra protezione civile, militari ed enti locali italiani, nelle emergenze complesse dei Balcani;
- la coerenza tra le scelte della politica e l'impiego delle risorse finanziarie.

5. FORMAZIONE PER MILITARI E CIVILI NELLE OPERAZIONI A SUPPORTO DELLA PACE

La formazione di base e la somministrazione di un training specifico, adeguato da rivolgere agli attori impiegati nelle PSO è un aspetto essenziale per rispondere alla multifunzionalità delle crisi.

Nel caso della componente militare, l'AJP-9 evidenzia l'importanza sia dell'addestramento sia della formazione del personale, specialmente quello impiegato nel CIMIC³⁵.

La formazione del *peacekeeper* italiano è legata anche alla riforma delle Forze Armate. In base ad essa, in primo luogo, il profilo del militare tende ad essere sempre più professionalizzato. In secondo luogo, il personale reclutato, maschile e femminile, deve avere conoscenze di base piuttosto avanzate, in particolare quelle tecnologiche/informatiche³⁶. In terzo luogo, il personale militare deve essere adeguatamente preparato per avere rapporti più frequenti con i civili, le istituzioni e la società civile nelle emergenze, sia fuori sia dentro i confini nazionali.

Nel caso italiano, i militari, impegnati nelle PSO, devono avere l'abilità per operare tanto in contesti di stabilizzazione e ricostruzione che di combattimento. I militari non ritengono, tuttavia, né opportuno, né necessario tendere a una maggiore distinzione dei ruoli del *peacekeeper* rispetto al militare combattente. Da parte militare l'addestramento al combattimento è una preconditione necessaria per costruire le competenze operative necessarie per le missioni di *peacekeeping*. Le motivazioni sono di tipo culturale ed economico, ma anche strategico o politico. Si ha, dunque, un unico assetto, che viene poi orientato, con un addestramento appropriato, secondo le esigenze poste dalle specifiche missioni³⁷. L'addestramento militare è ritenuto basilare ed imprescindibile dalla maggior parte dei militari. Si tratta di un mezzo essenziale per il raggiungimento della sicurezza, per l'organizzazione del personale e per la suddivisione dei compiti.

Va, in ogni caso, sottolineata la necessità di elevare gli standard qualitativi del personale, chiamato ad operare in contesti ad alto rischio, che richiedono notevoli capacità di interazione dentro e fuori dal CIMIC.

In questo quadro, la formazione del militare di nuova generazione deve tener conto della necessità di effettuare sia un addestramento congiunto tra civili e militari già prima delle missioni, sia una preparazione militare articolata in “una formazione generale e in una dedicata alla missione”³⁸.

³⁵ AJP-9, Cap. 8, par. 805-5.

³⁶ Cfr. nota 34

³⁷ Giuseppina Sola (2001), “I compiti delle forze multinazionali nelle operazioni di Pk” in Romano Bettini, *Peacekeeping: polizia internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata*, CeMiSS, Artistic & Publishing Company, Gaeta. “L'organizzazione militare, strutturata, organizzata e preparata per combattere una guerra, ha adeguato le proprie strutture alle esigenze operative richieste dalle missioni di pace, ma non ha modificato la propria cultura, né il modo di esercitare il comando e il processo decisionale. I Comandanti assolvono compiti di pace applicando la stessa *operational art* che applicherebbero in caso di guerra (...). Mentre i soldati (...) hanno sopportato lo stress di agire in modo innaturale (...), pur essendo pronti a combattere si trovano nelle condizioni di non poter rispondere con le armi alle minacce (...), o perché non sono autorizzati dal mandato oppure per ragioni di opportunità politica”.

³⁸ Bettini R. (2001); op. cit.

Si tratterà quindi di una formazione-addestramento nella quale, da un lato, deve essere ampliato lo spazio della cultura generale, delle discipline umanistiche e sociologiche, delle tecniche negoziali e della *social awareness*, e all'approfondimento delle conoscenze tecnologiche; dall'altro deve puntare *all'help-relief* e al *police work*, per adattare le attitudini, le conoscenze e la preparazione psicologica dei reparti, destinati alle PSO.

Per gli operatori umanitari, il ruolo giocato dalla formazione è altrettanto rilevante sia che si tratti di formazione congiunta con i militari, fuori o dentro il CIMIC, sia che si tratti di addestramento specifico, diretto espressamente ad operatori civili. Per questa ragione, nel 1994, alcune grandi ONG, assieme alla Croce Rossa³⁹ e a reti internazionali, avviarono lo SPHERE Project che definiva standard tecnici e regole di gestione degli interventi umanitari⁴⁰. Questo progetto è diventato, oggi, il modello di riferimento per la progettazione e l'esecuzione delle operazioni. Nello stesso anno, fu anche fondato l'Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)⁴¹, forum permanente per lo scambio e la sistematizzazione delle esperienze, delle nuove tecniche e delle metodologie di lavoro degli operatori umanitari.

Senza dubbio la professionalizzazione del personale è molto importante per gli operatori umanitari, ma essi devono rimanere prevalentemente dei generalisti, poiché i loro compiti nell'emergenza esigono grande flessibilità e capacità di saper leggere e comprendere tanti fattori: la politica, i comportamenti, le sensibilità di genere o religiose, le dinamiche famigliari, i rischi sanitari, le problematiche del conflitto, i meccanismi economici. È importante che l'operatore sia consapevole degli aspetti giuridici e deontologici del lavoro e che rispetti rigorosamente il Codice di Condotta. Deve, inoltre, conoscere a fondo gli standard operativi avendo familiarità con le tecniche di analisi e di gestione dei conflitti. È importante anche comprendere che ogni azione che si compie potrà avere conseguenze sulla dinamica del conflitto, sulle condizioni di sicurezza o sul coordinamento con le altre agenzie e, in ultima analisi, sulle condizioni di vita delle popolazioni colpite dalla guerra. Esistono metodologie per limitare gli effetti negativi degli aiuti che possono essere apprese e assimilate dagli operatori prima di intervenire in questi contesti⁴².

Come detto sopra, è a partire dal 1994 e dalla crisi del Ruanda, che si è unanimemente affermata l'esigenza di migliorare la qualità professionale degli operatori e delle organizzazioni. Alcune università ed organizzazioni britanniche, per esempio, si concentrano sull'elaborazione di moduli di formazione specifici per gli operatori umanitari; prime tra queste l'Università di York, in Gran Bretagna⁴³. Inoltre, formazione avanzata viene offerta soltanto da alcune ONG e da centri no-profit come RedR⁴⁴ in Inghilterra e Bioforce in Francia.

Quanto all'addestramento congiunto civili-militari, secondo gli esperti umanitari, la sua portata resta limitata; è valido solo se associato ad obiettivi comuni e testato congiuntamente molto prima del dispiegamento sul campo.

³⁹ Nel 1994, il CICR pubblica il *Codice di condotta per il Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e per le Organizzazioni non Governative durante le operazioni di soccorso in caso di catastrofe*, principale riferimento deontologico per operatori ed agenzie: <http://www.solidea.org/document/archivio/condotta.rtf>.

⁴⁰ Il Progetto SPHERE è stato lanciato nel 1997, da un gruppo di ONG, dal movimento della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. La prima fase del processo ha prodotto una Carta Umanitaria (Humanitarian Charter) e identificato gli standard minimi (*Minimum Standards*) da garantire in caso di assistenza nei disastri, in cinque settori chiave: acqua e igiene, nutrizione, aiuto alimentare, rifugio e servizi sanitari. Lo scopo del progetto è duplice: quello di migliorare l'assistenza alle popolazioni colpite dai disastri e quello di rafforzare la responsabilità del sistema umanitario di fronte alle sue iniziative di soccorso ed emergenza. Per approfondimenti si veda il sito: www.sphereproject.org.

⁴¹ Per approfondimenti su Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action si veda il sito www.alnap.org.

⁴² Mary B Anderson (1996), *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace through Aid* segnalato nel sito www.cdainc.com.

⁴³ Il dipartimento in ricostruzione post-conflitto e sviluppo dell'Università di York, dal 1996 organizza un master in *post-war recovery studies*.

⁴⁴ Register of Engineers for Disaster Response, in www.redr.org.

C'è, inoltre, tra gli operatori umanitari, una grande diffidenza rispetto alla formazione congiunta con i militari, poiché considerano limitante della loro autonomia il forte legame tra la sfera militare e quella politica. Capitalizzare le esperienze acquisite attraverso la formazione congiunta civile-militare è spesso reso difficile, anche, dalle limitate risorse finanziarie a disposizione⁴⁵.

Lo spazio e i margini di confronto tra le esperienze civili e quelle militari sono piuttosto scarsi, sia in Italia che all'estero. Ciò, inevitabilmente, si riflette sul processo di costruzione dello strumento CIMIC, sul quale il dibattito è ancora aperto.

6. CONCLUSIONI

L'ultimo ventennio del *peacekeeping* ha visto un'evoluzione sorprendente, che ha trasformato l'azione civile-militare in uno degli strumenti più efficaci per l'intervento della comunità internazionale nelle aree di crisi. Dallo studio è emerso che quanto più questa azione è sottratta alla casualità e alla reattività delle situazioni concrete, quanto più si proietta in una strategia a lungo termine, tanto più essa si rivela utile a creare stabilità e sviluppo.

Numerosi sono stati gli studi, svolti a livello sia delle Nazioni Unite sia di network non governativi, che hanno guardato le relazioni civili militari da diversi punti di vista. Segnaliamo, in particolare, le *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* e *Civil Military Relationship in Complex Emergencies*⁴⁶.

In effetti, “all'interno del contesto delle relazioni civili militari (non bisogna dimenticare che) vi sono situazioni nelle quali un certo grado di coordinamento tra attori umanitari e militari può essere necessario⁴⁷”. I contesti vanno però considerati, caso per caso, ricordando che “in ogni situazione è importante tuttavia mantenere una chiara separazione tra i ruoli dei militari e degli attori umanitari, distinguendo le loro rispettive sfere di competenza e responsabilità⁴⁸”.

In questo senso, l'accumularsi di conoscenze ed analisi permette di cogliere, nella diversità di ruoli e di mandati tra civili e militari, governativi e non governativi, un elemento di ricchezza, un fattore di maggiore efficacia e di correzione di eventuali squilibri.

Dallo studio, sul piano civile, è emerso che gli operatori e le organizzazioni rispondono ad un'inarrestabile sequenza d'eventi che li logora nel tempo; sempre più il mandato umanitario si intreccia e si confonde con quello politico-strategico. Negli anni Novanta l'aiuto umanitario godeva, infatti, di gran popolarità: sostenuto dai cittadini, appoggiato dai governi, esaltato dallo stesso successo delle ONG, ormai divenute attore primario delle relazioni internazionali. Si affermò, in quegli stessi anni, la convinzione che il mondo del dopo Guerra fredda potesse essere fondato sul diritto internazionale e sulla cooperazione.

⁴⁵ CeSPI, la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, e l'Ufficio per la Stampa e l'Informazione della NATO (promosso da), (2003), *Civilian and Military Actors in Peacekeeping and Crisis Management Operations - Approaches, Objectives and Roles in Complex Emergencies*. Executive Summary del seminario 29 maggio, Residenza di Ripetta, Roma.

⁴⁶ *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* e *Civil Military Relationship in Complex Emergencies*, (2003), nel sito [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5KUDK8/\\$FILE/MCDA-Guidelines-Mar03.doc](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5KUDK8/$FILE/MCDA-Guidelines-Mar03.doc).

⁴⁷ The Inter Agency Standing Committee (a cura di), (2004), *Civil Military Relationship in Complex Emergencies*, 28 giugno. In questo paper, il coordinamento civili-militari è definito come “dialogo essenziale ed interazione tra attori civili e militari nelle emergenze umanitarie che richiedono la protezione e la promozione dei principi umanitari, di minimizzare le contraddizioni, e quando opportuno perseguire obiettivi comuni. (...) Il coordinamento consiste nella condivisione delle responsabilità facilitata dai legami e dal training comune”, nel sito www.humanitarian.info/org/iasc/.

⁴⁸ *Ibidem*.

La conseguenza più significativa sul piano operativo dello stato attuale delle cose invece è la riduzione dello spazio umanitario, ovvero una minore possibilità di operare in condizioni di sicurezza sia per le vittime che per il personale dell'assistenza.

Il mandato militare è, invece, la messa in pratica della volontà politica di chi decide l'inizio della missione. Così, una volta che i governi o le NU hanno definito gli obiettivi, questi sono identificati militarmente attraverso il mandato, che stabilisce la sicurezza sul campo, gli obiettivi militari propriamente detti e i mezzi disponibili per raggiungerli. I militari che lavorano nelle PSO sono adoperati per funzioni di: osservazione, collegamento, protezione dei convogli umanitari e di rifugiati, supporto alle agenzie civili e lavoro medico e umanitario, quindi i militari devono avere maggiori capacità di adattamento. Ciò include anche lo sviluppo e il miglioramento dello spazio d'interazione con i civili nel supporto umanitario, nel coordinamento e nelle attività di costruzione del consenso. Il CIMIC in tal senso è uno strumento che i militari devono saper adoperare e che costituisce molto più che una forma di relazione; esso comporta che i militari siano direttamente coinvolti nell'assistenza umanitaria, coinvolgimento che varia a seconda del tipo di emergenza complessa.

Indichiamo quelli che, al momento, appaiono come i principali elementi critici relativi alle politiche e alle pratiche delle FF.AA. italiane nell'ambito di operazioni di questo tipo e, in particolare, del coordinamento con i civili. Alla luce di quanto detto sopra possiamo definire, innanzi tutto, tre diversi livelli possibili di rapporto militari/civili nell'ambito delle operazioni:

1. *Cooperazione tra civili-militari*, che può realizzarsi in operazioni per le quali vi sia un esplicito mandato del Consiglio di Sicurezza delle NU, in ambiti che vanno dall'assistenza ai rifugiati, alla scorta ai convogli, allo scambio sistematico d'informazioni. In questo contesto la cooperazione può avvenire all'interno del CIMIC, di gruppi di lavoro, attraverso ufficiali di collegamento e osservatori.
2. *Convivenza tra militari e civili*, con spazi di sporadica collaborazione, diversificata a seconda delle aree geografiche, dei settori d'intervento e del mandato delle organizzazioni. Si verifica, invece, in contesti dove le operazioni condotte sono OOTW, approvate dal Consiglio di Sicurezza, a scopo di protezione della popolazione civile. Non vi è una sede propria, né un attore che fa da raccordo tra le componenti. La collaborazione può verificarsi sia nel CIMIC che attraverso scambi occasionali di informazioni.
3. *Assenza di coordinamento*, che si verifica in caso di guerra o di operazioni OOTW che non hanno mandato del Consiglio di Sicurezza. In questi contesti i contatti tra militari e civili sono esclusivamente informali, con scambio d'informazioni solo in caso di vita o di morte e per ragioni di sicurezza.

Riprendendo quanto indicato nel già citato documento *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*, ricordiamo che

“Qualsiasi tipo di coordinamento deve rispondere, in prima battuta, al principio di umanità. (...) Tuttavia l'obiettivo fondamentale di fornire protezione e assistenza alle popolazioni in condizioni di bisogno possono, in certi frangenti, richiedere un approccio (quanto più possibile) pragmatico, che potrebbe includere il coordinamento civili-militari. Anche in questo caso, deve essere considerato che occorre trovare il giusto equilibrio tra pragmatismo e principi, in modo che il coordinamento con i militari non comprometta l'imperativo umanitario. (...) In qualsiasi momento, una chiara distinzione tra combattenti e non combattenti deve essere mantenuta. (...) Pertanto, gli operatori umanitari non devono mai presentare se stessi e il loro lavoro come parte di un'operazione militare, né il personale militare deve presentarsi come personale civile umanitario. (...) L'impegno del *do no harm* (cioè di “non nuocere”, nda.), deve fare da guida al coordinamento”.

È importante evidenziare, nel caso italiano, che occorre lavorare per il superamento di problemi di natura culturale – relazionale tra civili e militari, spesso dettati da stereotipi e pregiudizi reciproci. Ci sono spazi da coprire e ambiti sui quali investire da parte delle due componenti nel rispetto delle loro diversità:

creare gruppi di lavoro e stabilire tavoli di consultazione permanenti;
distaccare personale presso le diverse organizzazioni per approfondire la comprensione reciproca e creare figure di collegamento;
creare percorsi formativi comuni;
promuovere la conoscenza reciproca dei ruoli e delle rispettive competenze, prima delle crisi, faciliterebbe per i militari il lavoro da svolgere sul campo, sia fuori che dentro il CIMIC;
identificare le aree di comune interesse per i civili e i militari, sulle quali fondare il CIMIC;
studiare la possibilità di uno sviluppo formativo e professionale specifico per le PSO, che includa momenti di formazione congiunta con i civili (per es. esercitazioni congiunte) e approfondisca maggiormente gli aspetti giuridici, di scienze sociali, analisi politica e comprensione del contesto.
Ci sono, infine, raccomandazioni da rivolgere ai decisori politici che dovrebbero adottare alcune semplici misure per agevolare il rapporto civili-militari nelle missioni fuori area:
raccordare l'azione dei diversi attori, che consiste nella capacità, da parte delle istituzioni, di trasferire il Sistema Italia in queste iniziative fuori area;
promuovere una riflessione tecnica su come operare in determinate crisi;
sollecitare la sistematizzazione delle esperienze sia civili che militari nelle missioni di pace.
Resta da sottolineare che le missioni nelle crisi complesse richiedono capacità adeguate a lavorare in un ambiente caratterizzato da molte variabili. La rigidità delle strutture operative ed organizzative costituisce un ostacolo al successo degli interventi. L'importanza della capacità di adattamento, non solo del personale ma anche delle strutture, deriva dal fatto che ogni crisi è caratterizzata da diverse fasi, ognuna con le proprie caratteristiche e bisogni, che richiedono personale diverso e differenzialmente preparato per ogni stadio della sua evoluzione.
Per questa ragione, la crescente diversità delle organizzazioni impegnate, con ruoli differenti, in ogni missione, rappresenta una garanzia di equilibrio culturale e di approccio realmente multi-dimensionale ai problemi. L'esperienza ci ha dimostrato che, laddove questa diversità non è adeguatamente valorizzata consentendo alle diverse componenti di intervenire in maniera equilibrata, l'opera di stabilizzazione delle aree di crisi e di ritorno alla normalità si rivela praticamente insostenibile.

ALLEGATO 1

Principi che regolano il CIMIC della NATO

La dottrina della NATO prevede il coordinamento dei rapporti civili e militari lungo tutte le fasi di un conflitto. I principi che determinano le modalità di questo coordinamento si dividono in due grandi categorie: i principi che governano la direzione militare del CIMIC e i principi che regolano i rapporti tra civili e militari veri e propri⁴⁹. Così, l'AJP-9 prevede, nella direzione militare del CIMIC, i seguenti principi:

Predominio della missione: la NATO mette in atto il CIMIC come supporto ad un'azione militare, in modo che il comandante possa interfacciarsi con tutti gli elementi civili presenti sul campo e questi vengano compresi nella pianificazione.

Responsabilità di comando: i comandanti ai diversi livelli sono responsabili dell'implementazione del CIMIC, di mantenere l'unità sia di comando che nello sforzo (*unity of efforts*); essi devono anche avere una chiara comprensione di come l'ambiente civile influisca sulle operazioni militari e viceversa.

Economia: le risorse militari non dovrebbero essere utilizzate per lo svolgimento di compiti che non sono militari. Solo attività specifiche e autorizzate, in supporto della popolazione locale, possono essere svolte con risorse militari. Si deve evitare accuratamente di creare qualsiasi tipo di dipendenza da parte della popolazione locale o delle organizzazioni civili sulle risorse militari.

Selezione e concentrazione: poiché le risorse per il CIMIC sono limitate, queste devono essere utilizzate per i compiti di priorità maggiore. La concentrazione dell'utilizzo delle risorse permette di non dissipare le risorse e di ottenere un impatto maggiore.

Obblighi legali e considerazioni umanitarie: i comandanti hanno la responsabilità legale di rispettare il Diritto di guerra e, a questo scopo, vengono consigliati da specialisti. Essi inoltre devono assicurarsi che l'azione militare abbia, nei limiti permessi dalla missione, il minimo impatto possibile sui non combattenti. Questo aspetto è fondamentale per consolidare la legittimità della missione, così come lo sono il rispetto dei diritti umani di individui o gruppi, come previsto dal Diritto internazionale e dal Diritto di guerra.

Per quanto riguarda i principi che regolano i rapporti tra civili e militari veri e propri, questi costituiscono una guida per stabilire e mantenere buoni rapporti con la gran varietà di attori civili presenti. Essi ci permettono inoltre di delineare, attraverso le regole da seguire e che ne determinano il comportamento, il profilo dei militari appartenenti alla NATO coinvolti nel CIMIC. Questi principi sono:

Sensibilità culturale: una costante sensibilità verso i costumi, tradizioni e modi di vita locali è di fondamentale importanza per tutte le missioni. Per questa ragione i militari devono acquisire un'ottima comprensione della cultura, usi e leggi locali.

Obiettivi comuni: stabilire, mantenere e rafforzare i rapporti tra civili e militari è essenziale per poter agire con successo a livello operativo. Obiettivi comuni tra la forza NATO e le organizzazioni civili dovrebbero essere riconosciuti e stabiliti ogni volta che sia possibile.

Condivisione di responsabilità: l'analisi di obiettivi comuni dovrebbe condurre ad un accordo sulla condivisione delle responsabilità in modo da creare e mantenere un rapporto mutuamente vantaggioso. Il CIMIC deve stabilire, appena possibile, accordi di cooperazione e meccanismi di transizione con le organizzazioni civili in modo da evitare malintesi e definire i rispettivi ruoli e responsabilità.

⁴⁹ Si veda AJP-9 2003, Capitolo 2.

Consenso: ogni sforzo possibile deve essere fatto per assicurare e mantenere la cooperazione volontaria delle organizzazioni civili con cui interagiscono le forze alleate. La coercizione può avere un effetto simile al consenso, ma raggiunge pochi risultati e non è duratura.

Trasparenza: perché il CIMIC abbia successo sono necessari fiducia e convinzione da parte di tutti coloro che fanno parte della missione. I compiti e le attività del CIMIC devono essere trasparenti, dimostrando competenza, capacità e determinazione, in modo da guadagnare la fiducia dell'ambiente civile. Il personale CIMIC costituirà una valida risorsa di informazione locale e porterà avanti la causa militare, ma diventerà subito inefficiente se verrà utilizzato per raccogliere informazioni a scopo di intelligence, di propaganda o disinformazione.

Comunicazione: una comunicazione efficace con le autorità, le agenzie, le organizzazioni e la popolazione civili è di vitale importanza per il mantenimento del consenso e della collaborazione. Le differenze tra le organizzazioni militari e civili possono essere superate solo dedicando loro del tempo. Le organizzazioni civili con cui i militari hanno a che fare probabilmente perseguono i propri obiettivi e priorità. Alcune possono anche pensare che la collaborazione con i militari e la loro indipendenza si escludano a vicenda. La chiave per minimizzare queste difficoltà è proprio nel mantenere una comunicazione aperta e costante.

L'Italia, in quanto paese membro della NATO, non solo segue la stessa classificazione per quanto riguarda la tipologia di missioni cui partecipa, ma aderisce anche a questa definizione del CIMIC, i cui principi i militari italiani sono tenuti a rispettare. Il profilo di comportamento che deriva da questi principi è quindi anche quello che dovrebbe caratterizzare i militari italiani.

ALLEGATO 2

*I Carabinieri italiani e l'MSU*⁵⁰

La peculiarità dei Carabinieri italiani nasce dalla loro natura di organizzazione militare con funzioni di polizia civile. Per questo, a seconda del mandato di una missione all'estero, possono essere impiegati come strumento della catena di comando militare sia in un ambiente *combat* che in operazioni di supporto della pace, così come in operazioni di *peacekeeping*, di *peace enforcement*, che in contesti non militari. Dall'esperienza delle PSO, sviluppatasi a partire dagli anni Novanta, due questioni sono al centro della costituzione dell'MSU.

La prima riguarda il fatto che i contingenti militari nelle PSO devono farsi carico della sicurezza e dell'ordine pubblico, in attesa che sia organizzata la missione di polizia, per sostituire o rafforzare le strutture locali.

La seconda riguarda la necessità di coprire quello che viene indicato come il *security gap* nell'area delle operazioni. Ciò comporta la presenza della componente di polizia per mantenere l'ordine e il rispetto della legge, ma anche di una componente capace di usare la forza militare, quando e se necessario. I Carabinieri italiani hanno dimostrato di essere particolarmente indicati proprio per coprire questo *security gap*. In effetti, l'esperienza sul territorio nazionale italiano ha fornito loro le competenze – che i contingenti esclusivamente militari non hanno – per interagire, nelle operazioni fuori area, con la popolazione locale e gli altri civili presenti nell'area di intervento.

L'MSU è stata istituita nel febbraio 1998, nel corso di un meeting dei ministri degli Esteri dei paesi membri della NATO, allo scopo di stabilire una forza di polizia con uno *status* specifico, formata allo scopo di operare in aree ad alta instabilità, per sedare rivolte e controllare la folla. L'unità è idonea ad operare per tenere sotto controllo l'intensità delle crisi ed opera in condizioni di instabilità e nelle emergenze complesse. Per questa ragione, è particolarmente utile nelle PSO, dove opera: in operazioni specifiche che richiedono la sua capacità di reazione tempestiva; in attività di intelligence; nella struttura militare in virtù delle sue competenze politiche e militari, specialmente nelle operazioni multinazionali.

L'unità ha offerto il proprio contributo alla missione SFOR, di cui è parte integrante, adottando le stesse procedure operative applicate a livello nazionale. Diversa dalla polizia militare, combina insieme aspetti di deterrenza militare e di investigazione preventiva, mostrando le sue potenzialità in termini di mobilità, flessibilità e adattabilità. È in grado di garantire le condizioni di ordine e sicurezza in aree dove operano forze militari amiche, mentre svolge i suoi compiti in favore delle popolazioni civili. La NATO ha riconosciuto il valore dell'MSU, nel quadro delle PSO, in diverse pubblicazioni dottrinali che definiscono la missione e i compiti dell'unità.

Secondo la dottrina NATO per le PSO, l'MSU ha la mission di creare un ambiente sicuro, facendo parte delle forze impegnate nella missione militare: “a lungo termine, la polizia locale dovrebbe avere assoluta responsabilità su tutti gli aspetti dell'applicazione della legge. Nel mentre, e quando questo non sia possibile, la Forza di supporto alla pace è responsabile di creare un ambiente sicuro. Le MSU forniscono al Comandante della missione forze di polizia a status militare con l'addestramento, l'esperienza e la capacità di gestire quest'area della sicurezza pubblica”⁵¹.

Di fatto, la dottrina NATO assegna all'MSU un'ampia gamma di compiti che in un contesto stabile sarebbero attribuiti alle forze di polizia e che devono essere trasferiti alla polizia locale non appena la situazione lo consente: “I ruoli delle MSU possono comprendere la raccolta d'informazioni, *intelligence* criminale, antiterrorismo, il rispetto della legge e affari di pubblica sicurezza. L'obiettivo è quello di trasferire, dalle MSU e dalle altre componenti della Forza, le responsabilità

⁵⁰ Le fonti utilizzate sono gli Atti del *Seminario sulle Multinational Specialized Unit* (2004) nel sito dei carabinieri www.carabinieri.it.

⁵¹ *AJP 3.4.1 Peace Support Operations*, 2001, Capitolo 0529.

nell'applicazione della legge, alle componenti di polizia civile della PSO, e/o alle forze di polizia locali, non appena questo sia possibile nel corso dell'operazione"⁵².

Dal 2001, l'MSU è divenuta operativa nelle PSO e negli interventi multilaterali, con l'obiettivo di creare, mantenere e promuovere la legalità nelle aree di transizione post- conflitto.

In sintesi, i compiti fondamentali delle MSU sono: mantenimento di un ambiente sicuro, *law enforcement*; raccolta di informazioni, pattugliamento; operazioni di mantenimento della quiete pubblica, antiterrorismo e attività di intelligence, attività di scorta, operazioni delle forze speciali. Le attività di ordine pubblico e sicurezza sono quelle nelle quali la MSU si è distinta nei Balcani.

Nel caso della *joint coalition* KFOR, in Kosovo, l'MSU ha giocato un ruolo centrale per la sua natura 'intermedia' di forza di polizia e forza militare⁵³. L'MSU opera nelle PSO all'interno del rapporto civili-militari. Di fatto, i Carabinieri operano da interfaccia tra le componenti civile e militare sia attraverso il CIMIC che in altre tipologie di relazione civili-militari. L'MSU dispone di risorse umane e strumenti investigativi per analizzare organizzazioni criminali e strutture e, come nel caso di KFOR, garantiscono forme preventive e repressive da poter utilizzare se necessarie. Nella missione UNMIK (United Nations Mission in Kosovo), l'MSU lavora in collaborazione con la polizia NU, nel capo delle investigazioni criminali e di intelligence. Dal 2001, i Carabinieri partecipano sia alla missione NATO in Macedonia in qualità di polizia militare che con l'MSU.

In tempi recenti, l'MSU è stata coinvolta nello svolgimento di diverse attività, che vanno dal *law enforcement*, lotta al terrorismo, supporto logistico, *intelligence*, e formazione delle forze di polizia locali. In effetti, una delle loro caratteristiche più importanti è quello di essere uno strumento, come già detto, flessibile, con caratteristiche adeguate al loro compito come mobilità, durevolezza e versatilità.

Altri fattori riguardano il fatto che l'MSU fa l'uso minimo possibile della forza e delle armi, lavorando su prospettive di lungo periodo, in piccole unità o individui. Inoltre, la raccolta delle informazioni e l'adozione di tecniche di negoziato sono anche misure adottate dalle MSU.

Tutte queste caratteristiche sono considerate efficaci in condizioni di alta complessità.

Dall'analisi di tali funzioni si coglie che l'MSU interviene per creare e mantenere strette relazioni con civili e popolazioni locali, dato che la sua accettazione e fiducia è un fattore chiave per il successo della missione. Ciò costituisce il legame tra MSU e relazioni civili-militari. Infatti, per definizione, l'MSU ha compiti che la legano al contesto civile, rendendola particolarmente adeguata per compiti idonei al coordinamento civili militari.

⁵² *Ibidem*

⁵³ I Carabinieri sono definiti, dalla dottrina e nei documenti ufficiali, come forza di 'polizia intermedia' proprio per evidenziare la loro duplice natura: civile e militare.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, M., (1999), *Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder.
- Anderson, M., (1996), *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace through Aid*, nel sito www.cdainc.com.
- Annati, M., (1994), “Regole d’ingaggio, uno strumento per la gestione delle crisi”, in *Informazioni della Difesa*, n.1.
- Antoniotto, A., (1999), “Antropologia e formazione militare”, in Antoniotto, A., *Antropologia e peacekeeping: per un approccio a culture diverse nelle operazioni di pace*, CeMISS, Franco Angeli.
- Badialetti, G., (1999), *La cooperazione civile-militare nell’operazione “Alba”, relazione del XX Corso Cooperazione Civile-Militare (1-12 marzo)*, SMD, III Reparto – Centro Militare per la Difesa Civile.
- Badialetti, G., (2001), “La Cooperazione Civile-Militare: interazione tra struttura militare ed organismi civili”, in *Informazioni della Difesa*, n. 4.
- Battistelli, F., (1997), “Peacekeeping and Post Modern Soldier”, in *Armed&Forces Society* vol. 23, n. 3, Spring.
- Battistelli, F., (1996), “Il peacekeeping nuova frontiera del militare”, in *Rivista Aeronautica*, n. 1.
- Battistelli, F., (1993), “Le missioni di peacekeeping: verso una nuova frontiera del militare?” in *Rivista Aeronautica*, n. 4.
- Battistelli, F., Ammendola, T., Galantino, M.G., (2000), “The Fuzzy Environment and Postmodern Soldiers: the Motivations of the Italian Contingent in Bosnia”, in Schmidl, E., *Peace Operations Between War and Peace*, Frank Cass, Londra.
- Bellamy, C., (2001), “Associare alla preparazione militare un sentimento umanitario”, in *Rivista della NATO*, n. 2.
- Bettini, R., (2001), “Il che fare delle FA italiane”, in Bettini, R., *Peacekeeping: polizia internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata*, CeMiSS Artistic & Publishing Company, Gaeta.
- Blais, G., (1999), “Le Operazioni di Pace”, in *Rivista Aeronautica*, n. 4.
- Bonanni, R., (2001), “La preparazione del personale militare alle operazioni di mantenimento della pace”, in Bettini, R., *Peacekeeping: polizia internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata*, CeMISS, Artistic & Publishing Company, Gaeta..
- Bronson, R., (2002), “When Soldiers Become Cops”, in *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 6, Nov-Dec.
- Buttino, M., (a cura di), (2001), *Guerre, carestie e migrazioni nel mondo contemporaneo*, L’Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Carey, H. F., (2003), “NGO Dilemmas in Peace Processes”, in *International Peacekeeping*, Special Issue, vol. 10, n. 1, Spring.
- Cittadella, M., e Greco, M., (2002) “Esercito Italiano: evoluzione della dottrina”, in *Rivista Militare*, n. 4.
- Corbucci, E., Graziano, G., e Di Taranto, A., (2002), “L’8° Reggimento Artiglieria ‘Pasubio’ in Kosovo: la Cooperazione Civile-Militare”, in *Rivista Militare*, n. 5.
- Cristadoro, N., (2002), “Le operazioni per il mantenimento della pace: il ruolo dell’Italia”, in *Rivista Militare*, n. 1.
- De Geoffroy, V., (2001), “Militaro-Humanitaire ou Civilo-Militaire”, in *Revue Mouvements*, n.13.
- de Guttry, A., (2003), *Attori civili e militari nelle operazioni di peacekeeping e di gestione delle crisi: esiste una via italiana alle operazioni di supporto alla pace?*, Roma.
- de Guttry, A., Pagani F., (2002), *Sfida all’ordine mondiale. L’11 settembre e la risposta della comunità internazionale*, Donzelli Editore, Roma.

-
- Duffey, T., (2000), "Cultural Issues in Contemporary Peacekeeping", in Woodhouse, T., and Ramsbotham, O. (eds.), *Conflict Resolution and Peacekeeping*, Frank Cass, Londra.
- Eide, E.B., (2001), "Il mantenimento della pace: passato e presente", in *Rivista della NATO*, n. 2.
- Eriksson, P., (2000), "Civil-Military Co-ordination in Peace Support Operations – An Impossible Necessity?", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a061.htm>, 14/05/2003.
- Evans, G., and Sahnoun, M., (2002), "The responsibility to Protect", in *Foreign Affairs*, Nov./Dic. vol. 81, n. 6.
- Fitz-Gerald, A.M., and Colonel Walthall, F.A., (2001), "An Integrated Approach to Complex Emergencies: The Kosovo Experience", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a071.htm>, 14/05/2003.
- Flint, E., (2001), *Civil Affairs: Soldiers Building Bridges*, in Gordon, D.S., and Toarse, F.H., (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, Londra.
- Fuochi, D., (2000), "La cooperazione civile-militare: prospettive della cooperazione nella NATO", in *Informazioni della Difesa*, n. 5.
- Gaer, F.D., (2003), "Human Rights NGOs in UN Peace Operations", in *International Peacekeeping*, Special Issue, vol. 10, n. 1, Spring.
- Goldstein, L. J., (2000), "General John Shalikashvili and the Civil-Military Relations of Peacekeeping", in *Armed Forces and Society*, vol. 26, n. 3, Spring .
- Gordon, S., (2001), "Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a068.htm>, 14/05/2003.
- Inter Agency Standing Committee (a cura di), (2004), *Civil Military Relationship in Complex Emergencies*, 28 giugno, nel sito www.humanitarian.info/iasc/.
- Hartz, H.A., (1998), "Experiences from UNPROFOR – UNCIVPOL", in Biermann, W., and Vadset, M., *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Ashgate, Burlington, USA.
- Hatzenbichler, G., (2001), "Civil-Military Cooperation in UN Peace Operations Designed by SHIRBRIG", in *International Peacekeeping*, vol. 8, n. 1 Spring.
- Jean, C., (1993), "Quali Forze per l'ONU?", in *Rivista Militare*, n. 5.
- King D., (2002), *Paying the Ultimate Price: an Analysis of Aid-Worker Fatalities*, in Humanitarian Practice Network, gestito dall'Humanitarian Policy Group (HPG), nel sito <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2454>.
- Kofi Abiew, F. and Keating, T., (1999), "NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows", in *International Peacekeeping*, vol. 6, n. 2, Summer.
- Kofi Abiew, F., (2003), "NGO-Military Relations in Peace Operations", in *International Peacekeeping*, Special Issue, vol. 10, n. 1, Spring.
- Ku, C. and Cáceres Brun, J., (2003), "Neutrality and the ICRC Contribution to Contemporary Humanitarian Operations", in *International Peacekeeping*, Special Issue, vol. 10, n. 1, Spring.
- Lancaster, W., (1998) "The Code of Conduct: Whose Code, Whose Conduct?", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a038.htm>, trovato il 14/05/2003.
- Lightburn, D., (2001), "Le lezioni apprese", in *Rivista della NATO*, n. 2.
- Marcheggiano, A., (1994), "Peacekeeping: la scuola italiana", in *Informazioni della Difesa*, n.1, Gen-Feb.
- Marom, S., e Itzhak, U.B., (2001), "Addestramento per operazioni in supporto della pace", in *Rivista Italiana Difesa*, n. 9.
- Miner, L., (2000), "Humanitarian Action and Peacekeeping Operations", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a018.htm>, trovato il 20/05/2003.

-
- Mini, F., (2003), *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Einaudi, Torino.
- Mini, F., (1995), "La preparazione della Legnano", in Stanglini, R., (a cura di) *1992 – 94 Operazione Somalia*, Edizioni Aeronautiche Italiane.
- Moore, J.(ed), (1998), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Rowman & Littlefield, Lanham, Oxford.
- Moriero, D., (2001), "Il soldato italiano nelle missioni di pace", in *Rivista Militare*, n. 2.
- Moskos, C., Williams, J., Segal, D. (eds.), (2000), *The post Modern Military. Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, Oxford.
- Nash, B., e Hillen, J., (2001), "Dibattito: è possibile che i militari siano al contempo dei soldati della pace e dei combattenti?", in *Rivista della NATO*, n. 2.
- Orofino, G., (2001), "La politica estera ed il peacekeeping", in *Informazione Difesa*, n. 3.
- Panizzi, M., (2002), "La cooperazione tra civili e militari nella gestione delle crisi", in *Rivista Militare*, n. 2.
- Panizzi, M., (2002), "L'Esercito per la Pace", in *Rivista Militare*, n. 4.
- Peou, S.(2002), "The UN, Peacekeeping and Collective Human Security: from an Agenda for Peace to the Brahimi Report", in *International Peacekeeping*, vol. 9, n. 2, Summer.
- Pugh, M., (2000), "Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony?", in *Security Dialogue*, vol. 31, n. 2, June.
- Reed, B. J., Segal, D. R., (2000), "The Impact of Multiple Deployments on Soldiers' Peacekeeping Attitudes, Morale, and Retention", in *Armed Forces and Society*, vol. 27, n. 1.
- Rieff, D., (2002) "Humanitarianism in Crisis", in *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 6, Nov-Dec.
- Rogers, P.,(1999), "Lessons to Learn", in *The World Today*,vol. 55, n. 8/9.
- Ruggiero, M., E Buscemi, M., (2002), "NATO CIMIC Group South: La nuova unità multinazionale a guida italiana", in *Rivista Militare*, n. 5.
- Santoro, C.M.(ed.), (2001), *Il XXI Secolo: Ipotesi e tendenze dei modelli di difesa negli scenari mondiali*, CEMISS, Artistic&Publishing Company, Gaeta.
- Sardellone, G., (2001), "Geopolitica senza confini: Italia – Timor Est", in *Informazioni della Difesa*, n. 3.
- Schloms, M., (2003), "Humanitarian NGOs in Peace Processes", in *International Peacekeeping*, Special Issue, vol. 10, n. 1.
- Slim, H., (2003), "Humanitarianism with Borders? NGOs, Belligerent Military Forces and Humanitarian Action", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a118.htm>, trovato 14/05/2003.
- Slim, H., (2002), "Military intervention to protect Human Rights: The Humanitarian Agency Perspective", in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a084.htm>, trovato il 14/05/2003.
- Slim, H., (2002) "By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organisations", intervento nel corso della conferenza *The International Council on Human Rights International meeting on global trends and human rights before and after September the 11th*, International Council on Human Rights Policy. Gennaio 10-12, Ginevra. Nel sito: <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>.
- Sola, G., (2001), "I compiti delle forze multinazionali nelle operazioni di Pk" in Romano Bettini; *Peacekeeping: polizia internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata*, CeMiSS, Artistic & Publishing Company, Gaeta.
- Spence, N., (2002), "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: More than a Field Application", in *International Peacekeeping*, vol. 9, n. 1.
- Stanglini, R. (a cura di), (1995), *1992 – 94 Operazione Somalia*, Edizioni Aeronautiche Italiane, Firenze.
- Stanglini, R. (a cura di), (1995), "Peacekeeping in Somalia", intervista al Generale G. Rossi, in *Panorama Difesa*, Febbraio.

-
- Stato Maggiore Difesa, (1995), “Operazione Somalia: gli ammaestramenti”, in Stanglini, R. (a cura di), *1992 – 94 Operazione Somalia*, Edizioni Aeronautiche Italiane, Firenze.
- Stato Maggiore Esercito, (1997), *Operazione “Alba” Forza Multinazionale di Protezione*, III Reparto – Ufficio Operazioni.
- Tamches Blum, O., (1999), “Voices for Women – Forces for Change: Building Peace in the Bosnian Community” in Steven M. Riskin (a cura di), *Three Dimensions of Peacebuilding in Bosnia*, *PeaceWorks*, n. 32.
- Taradel, A., (2001), “La formazione dei militari allo svolgimento delle attività di peacekeeping”, in Bettini, R., *Peacekeeping: polizia internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo, criminalità organizzata*, CeMISS, Artistic & Publishing Company, Gaeta.
- Tharoor, S., and Johnstone, I., (2001), “The Humanitarian Security Dilemma in International Peacekeeping”, in Gordon, D.S., and Toarse, F.H., (eds.) *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, London.
- Thornberry, C., (2000), “Peacekeepers, Humanitarian Aid, and Civil Conflicts”, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, nel sito <http://www.jha.ac/articles/a002.htm>, trovato il 14/05/2003.
- Van Baarda, T. A., (2001), “A Legal Perspective of Cooperation between Military and Humanitarian Organisations in Peace Support Operations”, in *International Peacekeeping*, vol. 8, n. 1, Spring.
- Van Baarda, T. A., and Van Iersel, F., (2002), “The Uneasy Relationship between Conscience and Military Law: the Brahimi Report’s Unresolved Dilemma”, in *International Peacekeeping*, vol. 9, n. 3, Autumn.
- Van Brabant, K., (2001), “Understanding, Promoting and Evaluating Coordination: An Outline Framework”, in Gordon D.S., Toarse, F.H. (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, London.
- Venturoni, G., (1996), “Le Forze Armate Italiane nelle operazioni di pace”, intervento contenuto negli Atti del Convegno Internazionale *L'Italia e le Nazioni Unite*, organizzato dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), 9 Gennaio e 27-28 Gennaio, Roma.
- Weiss, T. G., (1999), “Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations”, in *International Peacekeeping*, vol. 6, n. 2.
- Whitman, J., (2001), “Those Who Have the Power to Hurt but Would Do None: The Military and the Humanitarian”, in Gordon, D.S., Toarse, F.H. (eds.), *Aspects of Peacekeeping*, Frank Cass, London.
- Zolo, D., (2000), *Chi dice umanità: guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi, Torino.

Pubblicazioni Dottrinali

- Allied Joint Publication – 3.4.1 NATO Peace Support Operations, July 2001.
Allied Joint Publication – 9 NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, July 2003.
Cimic-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations, March 2002.
MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation, March 2001.
Stato Maggiore Difesa, *Manuale Interforze per le Operazioni di Pace*, SMD-G-015, III Reparto Piani e Operazioni, 1994.
Stato Maggiore Esercito, *Lineamenti Dottrinali relativi alla cooperazione civile-militare nelle operazioni di supporto alla pace*, 1997.

Pubblicazioni di Organizzazioni Internazionali

UN

- An Agenda for Peace*, 17/06/1992, A/47/277 – S/24111.
Brahimi Report, A/55/305-S/2000/809, 21/08/2000.
Supplement to An Agenda for Peace, 03/01/1995, A/50/60 – S/1995/1.
Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations.
Report of the Secretary General on the Prevention of Armed Conflict.
Report of the Secretary-General on the Work of the Organisation, Supplement No. 1, A/55/1.
Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, 06/09/2001.
Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies and Civil Military Relationship in Complex Emergencies, (2003), nel sito [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5KUDK8/\\$FILE/MCDA-Guidelines-Mar03.doc](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5KUDK8/$FILE/MCDA-Guidelines-Mar03.doc).
United Nations Millennium Declaration: Resolution adopted by the General Assembly 55/2, 18/09/2000.

OECD

- Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, March 2003.
The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict.

International Committee of the Red Cross

- ICRC, Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention: Press release, 5/12/2001.
ICRC, Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12/08/1949.
ICRC, Pictet, J., (1966) *The Principles of International Humanitarian Law*, ICRC, Geneva.
ICRC, Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relations to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977.
ICRC, Sandoz, Y., *Raison d'être des Etats généraux de l'humanitaire*, Paris 27-28 novembre 2001.
ICRC, Sandoz, Y., *The right to intervene on humanitarian grounds: limits and conditions. The right to intervene and international law in the humanitarian field. Towards a new concept of national sovereignty*, 25/01/1994.
ICRC, Sommaruga, C., *Réflexions et convictions sur l'humanitaire s'aujourd'hui et de demain*, 30/06/2000.

ICRC, von Flüe, C., e de Maio, J., (eds.) *Third Workshop on Protection for Human Rights and Humanitarian Organizations: Doing Something About it and Doing it Well*, Report on the Workshop, Geneva, 18-20 January 1999.

International Crisis Group

ICG Issues Report No.2, 26/06/2001: *EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*.

ICG Issues Briefing, 26/06/2001: The European Humanitarian Aid Office (ECHO) Crisis Response in Grey Lane.

ICG Briefing, 29/04/2002: *EU Crisis Response Capabilities: an update*.