

L'utilizzo delle nostre Forze Armate per il peacekeeping

Quando, come e perché l'intervento di pace all'estero

di Fabiana Galassi

La Costituzione contro la guerra. La funzione dell'ONU nello scenario internazionale

L'uso e l'abuso del termine *peacekeeping* hanno originato incomprensioni e fraintendimenti sul concetto stesso di queste operazioni militari.

Questa parola è entrata di forza nel linguaggio moderno, perché attrattiva ed elastica, ma il suo significato non è stato perfettamente compreso dall'opinione pubblica e la sfera politica se ne è servita, spesso, non correttamente.

La sfera politica, infatti, ha utilizzato strumentalmente le *peace operations*, forte dell'impossibilità per l'opinione pubblica di opporsi a operazioni che avessero la pace come obiettivo, nascondendo il rischio in zone di guerra, da pacificare. Le operazioni di *peacekeeping*, quindi, riguardano esclusivamente le missioni di mantenimento della pace e rientrano nel più ampio contenitore delle *crisis response operations*, cioè dell'insieme delle missioni di natura politica e militare, attivate in risposta a una situazione d'instabilità. Le *crisis response operations* costituiscono un grande ventaglio di possibilità, previste dal diritto internazionale e praticabili per l'Italia; per questo motivo, è utile, prima di tutto, andare alla fonte del problema, la legittimità delle operazioni fuori area.

L'articolo 11 della Costituzione italiana, fonte primaria del nostro ordinamento giuridico, pone, effettivamente il monito del *ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali*, ma quest'articolo deve essere letto nella sua interezza e nella definizione di un correttivo, posto nell'articolo stesso. L'Italia consente, infatti, *in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*. Questo riferimento all'allora nascente Organizzazione delle Nazioni Unite, serviva a legittimare un intervento italiano in missioni di tipo militare, se decise in un consesso internazionale e nel rispetto dei principi di sovranità nazionale e democratici, più sentiti nel clima del secondo dopoguerra.

L'intervento dell'Italia nelle *peace operations* all'interno della cornice appena definita, deve essere, quindi, considerato lecito.

Lo scontro nazionale sulla liceità all'intervento deve essere ricondotto alla sola modernizzazione del concetto della guerra. L'articolo 11 serviva, infatti, un concetto di guerra tipica della prima metà del Novecento, della difesa dei confini nazionali e dall'intervento a sostegno di un paese alleato, vittima di un'aggressione; oggi, per estensione, le operazioni fuori area, cioè fuori dai confini nazionali, si attivano per stabilizzare aree aperte a crisi sociali e

■ Il palazzo di vetro, sede dell'ONU.



politiche, agendo sul sistema di Stati sovrani.

Questo nuovo approccio è stato giustificato da un attuale scenario internazionale, il quale ha legato i singoli Paesi in una condizione d'interdipendenza politica unendo pace e sicurezza in un solo flusso senza poter più concepire il proprio Paese come una fortezza, nella quale rinchiudersi per sentirsi al sicuro. L'esempio più concreto, poichè non è possibile discutere solo sui principi, riguarda l'esperienza europea, nella quale l'Italia è inserita. La Comunità, nata da un nucleo di sei Paesi dell'Europa occidentale, ha cambiato la sua natura di organizzazione meramente economica, diventando un soggetto politico; l'adesione di 27 Paesi europei ha reso possibile questo progetto, offrendo un'identità culturale, ma portando in dote l'instabilità di Paesi di cui prima s'ignorava l'esistenza, per lo spostamento sempre più a est dei nostri confini. In questa condizione, è possibile ignorare ciò che avviene al limite dei nostri confini? È giusto agire se scossoni sociali in Paesi che non possiamo più ignorare, si ripercuotono sul nostro? L'Onu rimane, nonostante un'immagine appannata a causa delle accuse d'orientamento delle scelte in base al peso politico di alcuni Stati membri, l'unico soggetto internazionale con il potere di giustificare un intervento.

Quest'onere ha portato alla definizione di una sorta di percorso obbligato per il quale, l'uso della forza è concepibile, ma solo come ultima possibilità. Una volta accertata la violazione, gli Stati dovranno, inizialmente, cercare una mediazione. In pratica, la Comunità internazionale dovrà "richiamare all'ordine" lo Stato colpevole della violazione, attraverso misure coercitive non comportanti l'uso della forza armata come strumenti provvisori per ristabilire un equilibrio perso – ad esempio, il cessate il fuoco o forzare lo Stato alla trattativa – finalità dell'interruzione dei rapporti diplomatici o del blocco delle relazioni economiche. Se queste soluzioni si rivelassero infruttuose, le misure implicanti l'uso della forza, concepite come ultima *ratio*, potranno essere per-

seguite, ma solo previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

L'uso della forza, quindi, è concepito dall'Onu secondo tre varianti: l'autorizzazione all'intervento, l'intervento diretto del Consiglio di sicurezza e le missioni di pace.

Nel primo caso, un gruppo di Stati o un'organizzazione regionale, come la Nato, possono adire l'Onu e chiedere l'avallo di una missione; il Consiglio di sicurezza valuterà caso per caso, autorizzando esplicitamente, senza alcun potere di costrizione, gli Stati all'intervento. Gli Stati o le organizzazioni internazionali non ricorrono all'Onu per ottenere una sorta di moderna benedizione all'azione; l'Onu è una sorta di depositario e interprete del diritto internazionale umanitario.

La seconda possibilità, prevista dallo Statuto, non si è mai verificata perchè non si sono mai istituite Forze armate dell'Onu. I caschi blu sono, infatti, contingenti prestatati dagli Stati membri e disponibili solo su chiamata. L'Onu, quindi, non dispone di forze proprie ma le richiama all'occasione, dagli Stati membri, servendosi solo per la missione pattuita.

Con l'ultimo, esaminiamo l'aspetto più interessante ai fini della nostra discussione.

L'Agenda per la pace, voluta nel 1992 dal Segretario dell'Onu Boutros Ghali, regolamentò le operazioni militari in zona di guerra o di grande instabilità, fissando criteri specifici, concepiti allora come innovativi e l'utilizzo della parola "pace" doveva sottolineare la finalità di queste missioni. La pacificazione di un territorio sarebbe stata una conquista della missione, la quale poteva attuarsi solo con il consenso dello Stato in cui l'azione avrebbe dovuto svolgersi, con l'obbligo del non allineamento delle forze su posizioni a sostegno dei contendenti – due Stati o fazioni all'interno di uno Stato – ed escludendo l'uso della forza, se non in risposta ad un attacco.

Tuttavia, le esperienze sul campo, soprattutto in Somalia e nell'ex Jugoslavia, rivelarono ben presto il



■ Militari italiani in missione di pace in Afghanistan.

paradosso che le regole del gioco creavano. Le forze del contingente Onu in Croazia, ad esempio, si guadagnarono l'appellativo di "gelatai" perchè le divise dei soldati non erano mai macchiate né di sangue né di fango mentre attorno una guerra scardinava la società; quest'evento può far sorridere, ma costringe a una riflessione che tuona come un atto d'accusa. Mentre una tragedia umanitaria si compiva, il contingente non poteva intervenire perchè le regole d'ingaggio, cioè il pacchetto delle azioni permesse che aveva reso possibile l'invio delle truppe stesse, imponeva pesanti limitazioni per lo svolgimento della missione. Allo stesso modo, il contingente danese dell'Onu, dovette assistere inerte e inerme alla strage di Srebrenica perchè il loro compito d'interposizione, non prevedeva l'uso della forza.

Nei primi Anni 90, le missioni raccolte sotto l'etichetta di peacekeeping hanno permesso alla Comunità internazionale d'uscire dalle sale delle conferenze per misurarsi con una realtà storica spietata, sbrecciando la questione dell'intervento. Dall'osservazione – l'invio dei contingenti per monitorare il rispetto di accordi presistenti fra le parti – all'interposizione – il dispiegamento di truppe in funzione di cuscinetto fra due Stati o due fazioni in lotta – dall'assistenza alla transizione – il traghettamento



di un Paese verso la condizioni di normalità, durante la delicata fase di chiusura delle ostilità, in cui una ricaduta del conflitto è possibile e la vita quotidiana e le istituzioni, messe a dura prova, devono essere ripristinate e ricostruite – al controllo agli armamenti, costituivano strumenti fondamentali nella gestione della pace e dell'equilibrio internazionale.

Nell'intento, quindi, queste tre limitazioni avrebbero dovuto disciplinare l'intervento politico e militare salvaguardando la legittimità delle operazioni; nella realtà, ne ridussero l'efficacia in campo.

Per questo, le *peace operations* hanno subito un'evoluzione, differenziandosi in una gamma amplissima di operazioni per la gestione delle crisi. Gli Stati hanno dovuto adeguarsi e l'Onu modernizzare la sua disciplina. Questo passaggio non è stato spiegato all'opinione pubblica che le ha percepite identiche al peacekeeping di prima generazione precedentemente descritto. Questa incomprensione crea confusione sui motivi per l'invio dei soldati in missione e sulle loro attività in una zona di guerra. L'opinione pubblica non riesce a comprendere neanche il motivo dell'uccisione dei nostri soldati in questo tipo di missioni perchè non percepisce queste operazioni come azioni di guerra con la finalità ultima della pacificazione, ma combattute in territori instabili.

Le moderne missioni hanno differenziato gli interventi sul campo.

Le operazioni di *peace enforcing* servono all'imposizione della pace tra le forze in conflitto. Non si tratta di operazioni di guerra perchè non hanno come obiettivo finale la distruzione dell'altro, ma si svolgono in aree non pacificate, altamente instabili, in cui spesso una guerra è in corso; di conseguenza, il mandato è aperto alla possibilità d'uso delle armi da parte dei soldati in missione per tutte le tipologie d'intervento materiale, dal contenimento alla separazione per permettere le operazioni umanitarie, dalla liberazione di territori occupati all'applicazione di misure coercitive.

Il *peace building* si occupa, invece, della ricostruzione della società civile e delle istituzioni, in territori in cui un conflitto si è appena concluso. Queste operazioni di nuova generazione, si avvalgono del supporto militare perchè la chiusura di una situazione di conflitto non porta istantaneamente all'equilibrio e una nuova deriva è possibile. Oggi, inoltre, c'è la tendenza di procedere per settori, di attivare un'operazione di *peace building* in porzioni di territorio pacificate mentre all'interno di uno Stato il conflitto è ancora in corso.

Le Forze armate hanno ampliato, quindi, il loro campo d'azione e non servono solo nella fase della guerra guerreggiata; esse, ormai, devono essere concepite come strumento di deterrenza per realizzare la stabilizzazione di un Paese e di normalizzazione sociale e istituzionale di un Paese instabile o appena uscito da una crisi, acquistando un ruolo nell'intero processo di gestione dei conflitti.

Il successo delle Forze armate italiane nella gestione dei moderni conflitti, deve essere rintracciato proprio nell'accettazione di questa sfida nella cooperazione civile-militare.

Quest'obiettivo, posto in ambito Nato con l'Italia nation leader, ha concretizzato un progetto ideale di un coinvolgimento delle Forze armate sul campo, nella definizione di un rapporto con la popola-

zione locale e con i soggetti che operano in questi contesti, impegnandosi dalla distribuzione dell'acqua potabile in Afghanistan all'approntamento di piani sanitari in Iraq e Libano fino al ruolo di liason in Kosovo.

Le Forze armate hanno smesso, in questo modo, di percepirsi e presentarsi come corpi estranei in aree nelle quali la loro presenza era forte e radicata.

Il Cimic ha, quindi, svecchiato la concezione dei militari sul campo, costruendo un'immagine vincente non solo da un punto di vista pubblicistico, ma anche operativo.

Il numero esiguo dei militari coinvolti non oscura la valenza dell'idea e della sua realizzazione.

L'Italia è, a livello internazionale, uno dei Paesi maggiormente investiti nelle missioni perchè inquadrata nella doppia cornice Onu e Unione Europea; gli interventi sul campo sono, quindi, decisi e promossi collegialmente da questi due soggetti, differenti per natura e obiettivi, dei quali l'Italia è membro.

Questo si traduce nell'impiego di circa 8.500 militari italiani e 1,350 miliardi di euro dedicati dall'Italia solo nel 2009.

Mappare la presenza dell'Italia nel mondo, significa visitare 18 Paesi – dal Sudan a Fyrom, dall'Afghanistan a Malta, dal Marocco alla Georgia – e occuparsi di riforme del sistema giudiziario, monitoraggio del rispetto degli accordi di pace o addestramento delle forze di polizia locali.

Da operazioni più essenziali come quella a Cipro a quelle in cui singoli mandati si sovrappongono per un approccio completo, come in Kosovo, Albania, Libano o Afghanistan; dall'impiego di squadre come 4 Carabinieri a Rafah all'impiego di unità maggiori e corpi specializzati, come il San Marco, e dalle missioni recenti come in Georgia a quelle legate a una storia infinita come la tensione fra Egitto e Israele, le Forze armate hanno dato prova di una grande ricettività ai cambiamenti in corso, alla riorganizzazione dei loro compiti e soprattutto al coordinamento di forze diverse, spesso di diversi Paesi.

La società civile capirà quest'evoluzione? ■