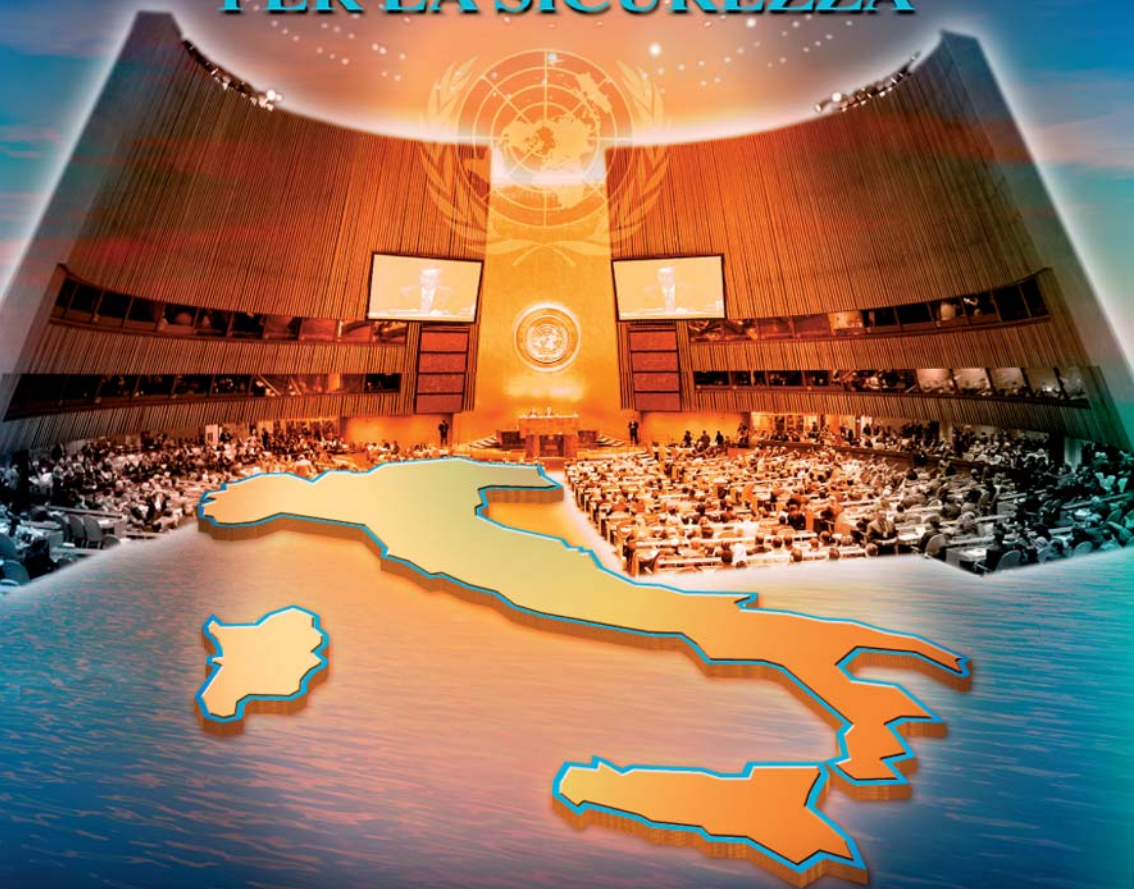




CENTRO STUDI
DIFESA E SICUREZZA

L'ONU E L'ITALIA: IMPEGNI E PROSPETTIVE PER LA SICUREZZA



Sen. Gen. Luigi RAMPONI

Sen. Gen. Luigi RAMPONI

Con il patrocinio della
FINMECCANICA SpA

***L'ONU E L'ITALIA:
IMPEGNI E PROSPETTIVE
PER LA SICUREZZA***

**Atti del convegno promosso dal
Centro Studi Difesa e Sicurezza
a Roma il 29 maggio 2007**

A cura di
Giuseppe CORDOVA
Salvatore SCURO
Grafica
Mario CORDOVA

Edizione Ce.Stu.Di.S.
Via Carlo Alberto Dalla Chiesa, 2 – 00192
Tel./fax 06.3227255 – email: cestudis@inwind.it
Sito internet: <http://web.tiscali.it/cestudis/>

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

Sono molto lieto, ancora una volta, di dare l'avvio a questo convegno, organizzato dal Centro Studi Difesa e Sicurezza (Ce.Stu.Di.S.). Perché è stato fatto questo convegno sulle Nazioni Unite e l'Italia e le prospettive nel mondo della sicurezza? Le ragioni sono diverse. La prima è che all'Italia, come tutti sanno, è stato assegnato per due anni un seggio in ambito Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

L'ARGOMENTO SICUREZZA nelle sue molte componenti (due mesi fa, ad esempio, nell'ultimo convegno abbiamo dibattuto sulla Sicurezza Energetica e Ambientale), calamita oggi, e recenti sondaggi ancora una volta lo confermano, l'attenzione primaria della società nazionale e internazionale.

Questo è naturale, non può suscitare sorpresa. È sufficiente, a tal proposito, ricordare che le prime aggregazioni sociali di esseri umani si sono originate allo scopo fondamentale di garantire al singolo una cornice di sicurezza e di protezione. In sostanza, esiste nell'essere umano un comprensibile anelito primario alla sicurezza.

In particolare nel campo della Sicurezza internazionale, il nostro Paese è oggi molto impegnato in operazioni di pace. Tale impegno è andato aumentando nel tempo e il Ce.Stu.Di.S. ha già dedicato la sua attenzione a tali operazioni.

Nel frattempo le operazioni di pace, svolte sotto egida ONU, sono andate sempre più aumentando. Oggi, infatti, è assai difficile poter immaginare l'avvio di una operazione di peace keeping o peace enforcement senza che abbia il crisma della legittimità garantito dall'egida ONU.

C'è da chiedersi se a questo progressivo ampliamento di fiducia in ambito mondiale abbia corrisposto il raggiungimento di una adeguata capacità da parte ONU di recitare con successo il ruolo che la pubblica opinione mondiale oggi le assegna in maniera manifesta.

In passato l'ONU non sempre è stata in grado di svolgere con successo la propria «*core mission*», chiaramente espressa nello suo Statuto, soprattutto quando si è dovuto ricorrere all'impiego della forza. E ciò per ragioni di natura politica, tecnico – militare e finanziaria che riguardano sia l'organo decisionale

(Consiglio di Sicurezza), sia il braccio operativo che deve concretizzarne i mandati nelle varie missioni. Le stesse sono poi sempre più caratterizzate dalla coesistenza di attività di *nation building* e di *peace-keeping* vero e proprio.

Oggi è cambiato qualcosa? Le esperienze nelle operazioni di supporto alla pace, anche quelle negative, hanno prodotto o quanto meno indirizzato verso soluzioni più efficaci? Quali sono le odierne capacità della struttura di svolgere tali missioni sul piano concettuale organizzativo, operativo? Queste ultime sono da ricercare solo in ambito ONU o bisogna guardare anche ad altre organizzazioni (NATO, Unione Europea, Unione Africa e altre)?

Il forte impegno italiano nelle operazioni di pace, la sempre maggiore se non addirittura totale presenza dell'ONU nelle iniziative di intervento per il mantenimento o il ripristino della pace e della stabilità e infine la presenza dell'Italia nel Consiglio di Sicurezza sono elementi che caratterizzano oggi la politica estera e di sicurezza italiana. La coesistenza di questi tre elementi ha indotto il Ce.Stu.Di.S. a dar vita all'odierno convegno che, giovandosi anche di esperti della materia, si ripropone di cogliere gli aspetti essenziali di questa tematica di così grande rilievo per la sicurezza mondiale, al fine di formulare proposte concrete di soluzione, augurandosi, senza alcuna presunzione, di poter dar vita ad una iniziativa in qualche modo utile per un contributo di pensiero e di idee alla presenza italiana nel Consiglio di Sicurezza.

A tale proposito il convegno presenta una novità rispetto ai precedenti: il Ce.Stu.Di.S. continuerà a curare la pubblicazione degli atti del convegno come sempre ha fatto, ma, ecco la novità: alla pubblicazione sarà unito uno studio di sintesi conclusiva, originato dalla elaborazione in ambito Ce.Stu.Di.S. delle idee espresse nel convegno dai singoli relatori; tale studio sarà inviato anche agli organi ed enti nazionali interessati all'argomento.

Il programma, riportato nell'invito di partecipazione, scandisce i tempi del convegno: all'Ambasciatore Maiolini è affidato il coordinamento della prima sessione; al Generale Fraticelli quello della seconda. Nel pomeriggio coordinerà la Tavola Rotonda alla quale prenderanno parte gli esponenti politici invitati.

PRIMA SESSIONE

Coordinatore

Amb. Mario Maiolini

Relatori

Dott.Ssa Marta Dassù

Amb. Giulio Terzi

Amb. Maurizio Moreno

Amb. Andrea Meloni

INTRODUZIONE ALLA PRIMA SESSIONE

D.W. Drezner nel numero di aprile 2007 di *Foreign Affairs* afferma che il sistema delle grandi organizzazioni internazionali, create dopo il secondo conflitto mondiale, potrebbe entrare in crisi profonda ed essere soppiantato da altre organizzazioni internazionali, se non fosse capace di riflettere e integrare le istanze delle nuove potenze e dei Paesi comunque emergenti. Questo pericolo esiste ancora.

Per ovviare a questo pericolo cosa si è fatto sinora in ambito ONU?

Da parte sua, il Segretario Generale delle Nazioni Unite (vedi la nota del Segretario Generale delle Nazioni Unite all'Assemblea Generale del 2 dicembre 2004) aveva raccolto la sfida per il cambiamento e i Capi di Stato e di Governo, a loro volta, riuniti nell'autunno 2005 a New York, hanno approvato l'Agenda per il Nuovo Millennio rivolta al mantenimento della pace e della sicurezza, indispensabili per lo sviluppo economico e l'affermazione dei diritti umani. Siamo tuttavia in una fase preliminare del processo di riforma.

L'Italia è entrata a far parte quest'anno, come membro non permanente, del massimo organo decisionale delle Nazioni Unite in un frangente storico in cui le intenzioni di riforma non trovano ancora sbocco per quanto attiene il Consiglio di Sicurezza, ma sono approdate alla formazione di un Consiglio per i Diritti Umani – di cui siamo ora parte – che ha sostituito la obsoleta e critica-tissima Commissione per i Diritti Umani, mentre la riorganizzazione del Segretariato è stata avviata con le risoluzioni dell'Assemblea Generale 61/256 e 61/257 del 22 marzo 2007. Risoluzioni che hanno dato via libera alle proposte del Segretario Generale per la riorganizzazione del Dipartimento Operazioni di Pace (DPKO) e del Dipartimento per il sostegno delle attività sul campo (DFS).

Queste intenzioni e atti di riforma vedono da un lato i riformatori più radicali, decisi a portare avanti innovazioni profonde, e dall'altra – come sempre – i *beati possidentes*, che temono di perdere influenza in un rinnovamento delle istituzioni internazionali e in un mutamento degli equilibri che ne condizionano le decisioni.

L'Italia, così come suggerisce la sua dimensione di media potenza e la sen-

sibilità della sua opinione pubblica, ha adottato una posizione mediana e punta molto, nel gioco riformatore in atto, sull'obiettivo di contare di più. Significativa tra l'altro è la richiesta (come Germania e Giappone) di eliminare il riferimento agli «Stati nemici» contenuto negli articoli 53, 77 e 107 della Carta e chiudere così una fase storica superata e discriminante.

Per contare di più nel gioco, in questo nuovo «grande gioco» della nostra epoca, l'Italia può fare assegnamento non solo su quanto spende finanziariamente per le Nazioni Unite e le sue agenzie, non solo sulle alleanze multilaterali e bilaterali che la sua politica estera sa creare e mantenere, ma sulla rilevantissima partecipazione – in termini di uomini e mezzi – nelle operazioni di pace in atto nel mondo. Coinvolgimento – questo di cui parliamo – in punti di crisi determinanti per la stabilità e la pace, ma anche coinvolgimento innovativo, che va oltre il *peace-keeping* per estendersi al *nation-building* cioè alla creazione delle condizioni e delle istituzioni atte al consolidamento delle entità statuali ed indispensabili per uno sviluppo pacifico e rispettoso dei diritti umani. È però da osservare – e qui insisterei con una certa enfasi – che non si può parlare, nella maggioranza dei casi, di *nation building*, se non vi è pure *peace keeping* e *peace enforcing* sia che si tratti di caschi blu che di forze appartenenti a organizzazioni particolari.

Da parte sua il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, è cosciente ed allarmato dal moltiplicarsi delle zone di crisi, dovute a entità statali dalla sovranità labile e a nuovi protagonisti non statali (gruppi etnici, reti criminali e terroristiche). Nel 2006 erano in svolgimento 18 operazioni di pace, con 82 mila militari, 18 mila civili e 113 Stati membri coinvolti. Nel solo 2006 ben 9 operazioni di pace sono state lanciate *ex novo*.

Era quindi urgente creare per le operazioni di pace le necessarie condizioni di sicurezza (pianificazione, dispiegamento, rifornimenti, personale, formazione, direttive politiche, norme di comportamento) e di efficienza (organizzazione al centro e sul campo secondo chiare linee di comando e di gerarchia).

Ban Ki-Moon ha quindi proposto e ottenuto dall'Assemblea Generale – con le due risoluzioni del 22 marzo 2007 – di procedere lungo le linee della «*Peace Operation 2010 reform agenda*», specificata da ultimo con il suo rapporto del 13 febbraio 2007 allo «*Special Committee on peacekeeping operation*» (di cui l'Italia è parte), e definita con il «*Comprehensive Report del Segretario Generale*» del 13 aprile 2007.

La riforma, che contempla, come accennato prima, la creazione, sotto l'egi-

da di un *Undersecretary General*, di un DPKO e di un DFS, mira a rendere le operazioni di pace più efficaci, sicure e modificabili a seconda delle esigenze.

Il DPKO si articolerà in tre uffici: *Office of operations*, per l'attuazione dei mandati e articolatesi in 4 Divisioni Regionali: l'*Office of Military Affairs*, l'*Office of the Rule of Law and Security Institutions*. Il DFS sarà competente per il personale, gli aspetti finanziari, procurement, logistica, gestione delle tecnologie e questioni amministrative, e si articolerà in un *Office of Field Administration* e in un *Office of Integrated Support Service*.

Nelle intenzioni del Segretario Generale un forte accento viene posto sul binomio *peace keeping* e *nation building*. Si tratta di un aspetto che ha assunto per l'opinione pubblica grande rilevanza e, in un certo senso, novità con le operazioni in Iraq, Afghanistan, vari Paesi africani e balcanici e a Timor Est.

Ma vi è di più. Nel suo rapporto del 13 febbraio 2007 il Segretario Generale mette in luce un altro aspetto. Il sistema societario da solo non può essere in grado di far fronte alla molteplicità dei compiti e alla pluralità e dimensione dei punti di crisi. Le crisi in atto e quelle probabili impongono capacità operative diverse (sia contro guerriglie che nei riguardi di scontri tradizionali), tipi di forze di intervento, conoscenze storiche, etniche e sociali che varieranno da Continente a Continente da Paese a Paese. Pertanto il Segretario Generale lancia uno specifico appello e contempla un maggiore coinvolgimento nelle operazioni di pace e *nation building* su mandato del Consiglio di Sicurezza, delle varie organizzazioni regionali: NATO; Unione Europea; Unione Africana; OCSE.

In questi aspetti di novità (*nation building* e organizzazioni regionali) l'Italia ha un ruolo da svolgere: militare, civile, politico-diplomatico. Gli oratori che prenderanno la parola nel corso della prima parte del convegno ci parleranno degli aspetti politico-diplomatici e giuridici di tutta questa riforma delle Nazioni Unite per la sicurezza, a cominciare dal Consiglio di Sicurezza. Le personalità che parleranno nella seconda parte della mattinata tratteranno degli aspetti operativi delle operazioni di pace. L'Italia, che ha avanzato proposte e che altre ne potrà avanzare man mano che le intenzioni di riforma si articoleranno, dovrà cercare alleanze molteplici con non molta libertà dai vincoli esterni, dai vincoli cioè della geopolitica.

Il primo intervento è quello della Dottoressa Marta Dassù Direttrice di Astenia alla quale cedo la parola.

LE NAZIONI UNITE: LUCI E OMBRE

Grazie mille al Senatore Ramponi e all'Ambasciatore Maiolini, per questo invito. Farò una introduzione molto generale, perché, poi, valenti diplomatici italiani ed esponenti della Difesa andranno nei dettagli degli interventi delle Nazioni Unite nel campo della sicurezza, delle missioni di pace e così via.

Io vorrei solo cercare di mettere il dibattito italiano relativo alle Nazioni Unite su gambe meno distorte. Prima di decidere qual tipo di ruolo e di contributo l'Italia può dare alla riforma delle Nazioni Unite – processo evolutivo, come giustamente ricordava l'Ambasciatore Maiolini – dobbiamo chiarire alla nostra opinione pubblica qual è veramente il ruolo delle Nazioni Unite: io, appunto, cercherò di fare questo.

Come giustamente ha detto il Senatore Ramponi, questo è un momento importante per l'Italia, perché l'Italia è stata eletta lo scorso anno, quasi trionfalmente, tra i membri del Consiglio di Sicurezza che siedono per due anni in Consiglio senza diritto di veto.

Il Consiglio di Sicurezza, infatti, si compone di due gruppi: i cinque membri permanenti con diritto di veto e i dieci membri, a rotazione, che siedono nel Consiglio di Sicurezza, ogni due anni.

L'Italia è lì ed è in una posizione molto importante, perché, nel frattempo, le Nazioni Unite sono uscite da quella che sembrava la crisi verticale del 2003. Nel 2003, con il dibattito sull'Iraq, l'ONU è apparsa – come altre volte è apparsa in questa sua lunga vita, dal 1945 in poi – emarginata per una ragione molto semplice: mancanza di consenso tra i Paesi membri.

A tal proposito voglio dire che le Nazioni Unite non sono un organismo soprannazionale perfetto, ma nascono come un Trattato internazionale; quindi, l'ONU funziona solo quando esiste il consenso tra i suoi Paesi membri: e questa è una cosa assolutamente da non dimenticare perché spiega il suo andamento oscillante e il fatto che abbia avuto luci ed ombre, producendo grandi risultati, ma anche pessimi risultati; tra i pessimi, come ricordiamo tutti, vi sono stati la vicenda della Somalia o della Bosnia; tra i buoni risultati ricordiamo la prima guerra del Golfo, la Cambogia, il Mozambico.

Temo che le luci ed le ombre resteranno, perché, come ho detto, per far funzionare l'ONU è richiesto il consenso tra i Paesi membri.

I problemi della sicurezza internazionale, dei quali stiamo parlando in questo convegno, sono di competenza del Consiglio di Sicurezza: e questo è il primo punto che tratterò.

Dicevamo anche che la crisi del 2003 è stata in parte risolta perché il Paese che conta di più, cioè gli Stati Uniti, hanno capito, a loro volta, che senza far leva sulle Nazioni Unite sono destinati a pagare dei costi molto alti. Introduco così anche il secondo punto: qual è il vero valore aggiunto delle Nazioni Unite nel campo della sicurezza internazionale? Non è certo un valore operativo diretto. Le Nazioni Unite gestiscono alcune di queste operazioni di pace, quelle che definiremmo *lowest* (cioè minori), perché in realtà non sono attrezzate a gestire delle vere operazioni di *peace keeping* e tanto meno di *peace managing*. Infatti una parte della Carta delle Nazioni Unite è rimasta sulla «carta»: se andiamo a rileggere la stessa Carta delle Nazioni Unite al famoso capitolo VII, che tratta delle questioni relative alle minacce, alla sicurezza internazionale e alle risposte che le Nazioni Unite devono dare, ci si accorge che manca una parte: cioè non esiste il famoso Comitato Militare Congiunto né la *standing force*, cioè delle Forze Armate proprie, sulle quali le Nazioni Unite possano basarsi. Questo ci fa comprendere che le Nazioni Unite funzionano se funziona l'insieme dei Paesi contributori.

Come del resto ha già detto l'Ambasciatore Maiolini, «*tutto il funzionamento dell'ONU dipende da questi due ingredienti: primo, un consenso del Consiglio di Sicurezza che fornisce la legittimazione; secondo, un accordo di fatto tra i Paesi contributori che, in varie forme, agiscono poi sul terreno*». L'accordo può essere con la NATO, con l'Unione Europea, con una coalizione *ad hoc*, con l'Unione Africana. Quindi, se c'è un dato distorto nel dibattito nazionale, è il pensare che l'ONU sia come una specie di Governo del mondo, come una sorta di Ente in grado di avere un proprio esercito capace di condurre queste operazioni di pace: non è così.

Un terzo punto, che mi sembra importante per il dibattito nazionale, è questo: siamo tutti d'accordo che partecipiamo a delle operazioni solo quando c'è un mandato esplicito del Consiglio di Sicurezza? Questo per me è un punto abbastanza cruciale: infatti, se lo accettiamo integralmente, ci pone dei forti vincoli perché lascia a ciascuno dei cinque Paesi, che hanno il potere di veto, la possibilità di impedire alcune operazioni.

In realtà non è stato sempre così. Ricordiamo la grande operazione in cui siamo stati impegnati come Paese di *front line*, quella in Kosovo, condotta senza mandato del Consiglio di Sicurezza. Nonostante questo, abbiamo considerato questa operazione «legittima» e qua c'è un tema importante da indagare: la differenza che esiste tra quella che noi consideriamo legittimità internazionale e legalità nel senso stretto.

Quella riguardante il Kosovo, a guardarla molto bene, non è stata una operazione «legale», ma noi l'abbiamo ritenuta «legittima», perché c'era l'avvallo della NATO, c'era l'appoggio dell'Unione Europea, c'era un motivo umanitario evidente (o che è sembrato evidente) e c'è stata poi una legittimazione del Consiglio di Sicurezza attraverso il suo Segretario Generale.

Qua, secondo me, c'è un punto cruciale del dibattito italiano: se decidiamo che, senza mandato esplicito del Consiglio di Sicurezza, noi non partecipiamo a nessuna operazione di pace e cioè cambiamo la storia recente (impegno nel Kosovo), ci leghiamo molto le mani.

È il caso, negativo da questo punto di vista, del Darfur: nel Consiglio di Sicurezza c'è un Paese, la Cina, che non ha la nostra stessa visione sul problema della sovranità nazionale e sull'interventismo per ragioni umanitarie.

Nel mondo europeo, occidentale ed americano, invece, c'è stata una evoluzione, in quanto si ritiene che la sovranità debba essere relativizzata se c'è un Paese che non è più in grado di garantire la sicurezza dei suoi cittadini; questo Paese perde, allora, il diritto ad esercitare pienamente la sua sovranità e la comunità internazionale ha il diritto, se non addirittura il dovere, di intervento umanitario. È questo il ragionamento che la Cina non accetta, in quanto ha una visione molto stretta, direi classica, riguardo alla sovranità degli Stati e non accetta il concetto dell'interferenza nei loro affari interni così come lo vediamo noi.

Dire, quindi, che senza il mandato del Consiglio di Sicurezza non si fa più niente, significa dare ad un Paese come la Cina, per esempio, od ad altri Paesi, il veto assoluto.

C'è un altro problema al quale volevo accennare. Io credo che in tutte queste operazioni di pace, al di là della legittimazione dell'ONU, che è importante, ma che ha i limiti che ho appena detto, ci sia un tema fondamentale che dovremmo discutere: è il problema della *performance* dei risultati.

L'Ambasciatore Maiolini diceva, giustamente, che c'è consenso su queste cose ed è vero: cioè l'opinione pubblica è sensibile all'interventismo per ragio-

ni umanitarie e democratiche, ma è anche vero che se non otterremo risultati migliori nel *nation building*, cioè nella ricostruzione dopo la guerra, questo consenso inevitabilmente scenderà. Non è pensabile dopo l'Iraq ed i problemi in Afghanistan che il consenso resti intatto: io credo che i contribuenti occidentali siano dispostissimi a pagare ed anche a rischiare, se le cose funzionano; al contrario, se le cose non funzionano, questo consenso, evidentemente, tenderà a diminuire. Quindi, c'è il grandissimo problema dei risultati in queste vicende internazionali.

Io credo che se ci poniamo dei risultati, degli obiettivi troppo ambiziosi (e lo dico sinceramente), non è pensabile che riusciremmo, in due o tre anni a ricostruire dei Paesi come l'Iraq o l'Afghanistan.

Dobbiamo delimitare meglio sia i nostri obiettivi sia il tempo che siamo disposti a impiegare per conseguirli, altrimenti permaniamo in questo *no entry*, in questa presenza permanente che, oltre ad essere molto costosa, produce inevitabilmente un certo declino del sostegno da parte dei contribuenti, che sono poi quelli che ci permettono di restare lì.

Un ulteriore problema che volevo toccare è quello della forza militare, anche se di questo si discuterà dopo. Mi sembra molto importante, però, ricordare ancora una volta che le Nazioni Unite non hanno a disposizione proprie Forze Armate e che le stesse Nazioni Unite, in genere, gestiscono male le operazioni, quando vogliono gestirle direttamente. Inoltre gli Stati Uniti, il Paese più importante, non sono disposti (c'è una specie di *mega caveat*) a mettere le proprie forze sotto comando dell'ONU.

L'unica soluzione, quindi, è di fare degli accordi con l'ONU per la gestione di queste operazioni. Da questo punto di vista, l'Italia è un Paese importante e creativo in quanto è stato uno dei Paesi che, più degli altri, ha proposto una serie di accordi importanti tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite (il Ministro Meloni scenderà nei dettagli).

Ulteriore problema, e concludo, è la riforma del Consiglio di Sicurezza. Il problema, penso, sia chiaro a tutti: l'ONU fotografa la situazione del 1945, con le cinque potenze nucleari, con il diritto di veto, con gli ex nemici (la Germania, l'Italia e il Giappone), che avevano perso la guerra e che, quindi, erano fuori dal Consiglio di Sicurezza.

Questa non è certamente una situazione soddisfacente per l'Italia, né per la Germania e tanto meno per il Giappone: Paesi, cioè, che fanno parte del G8 e che si sentono, in fondo, compartecipi per i soldi che danno all'ONU e per gli

impegni che mettono nelle operazioni di pace e vorrebbero far parte del «giro vero».

Questo, però, pone all'Italia un particolare e grosso problema, perché nel frattempo, il mondo è cambiato, sono emersi grandi attori, come l'India e il Brasile, Paesi seriamente candidati all'allargamento del Consiglio di Sicurezza.

Nel frattempo l'ONU, con l'aggiunta di una cinquantina di Paesi, è diventato un «mostro» con 191 membri e, quindi, diciamoci la verità, qualunque tipo di riforma preoccupa l'Italia.

L'Italia, in fondo, se vogliamo dire le cose come stanno ed io sto parlando come Direttrice dell'Aspenia, è un Paese che ha paura di una grande riforma, perché teme che ad una grande riforma, come quella a cui guardano molti Paesi, segua un allargamento a Germania, a Giappone e a qualcun altro, ma non all'Italia stessa.

L'Italia, quindi, tutto sommato non vuole la riforma del Consiglio di Sicurezza a *big band*. Forse è giusto che non ci sia, aggiungerei, nel senso che, potrebbero esserci sulle riforme idee più creative, come quelle che ha l'Italia. L'Italia, infatti, propone di migliorare due cose, che ci sembrano abbastanza fondamentali: il primo asse di azione dell'Italia è puntare su un forte miglioramento nel rapporto tra l'Europa e le Nazioni Unite. Questo non porterebbe l'Italia ad entrare nel Consiglio di Sicurezza, ma nessuno dei grandi Paesi europei, oggi, è veramente grande, se non riesce a far leva sull'Unione Europea. Quindi tutto il lavoro che fa l'Italia è di dire agli altri Paesi europei: «*Met-tiamoci d'accordo su quello che vogliamo dire a New York*»; e questo sarebbe davvero un grosso passo avanti. In questa logica italiana non c'è bisogno di una grande riforma: c'è bisogno che i Paesi europei (in modo permanente o a rotazione) stiano lì e si sentano parte dell'Europa. Questo è un atteggiamento molto pragmatico e molto intelligente e, secondo me, sostanziali passi in avanti sono stati fatti in questo senso.

La seconda linea di azione dell'Italia riguarda un aspetto, che sarebbe un vero passo avanti: si dovrebbe arrivare ad una moderazione del diritto di veto per mettere l'ONU in condizione di funzionare davvero, riuscendo a decidere. Infatti, ci può essere un Paese che di volta in volta blocca la decisioni: parlavo prima della Cina verso Darfur, ma ci possono essere anche altri casi, come il veto russo su una risoluzione riguardante lo stato finale del Kosovo. Bisogna, insomma, che si possa decidere, in qualche modo, senza veti.

Kemal Tahir suggerì, a tal proposito, in un importante rapporto di alcuni

anni fa, «un sistema di voti ponderati, tipo quelli che ci sono nell'ambito della Banca mondiale e del Fondo monetario». È un grosso tema, si può essere anche scettici che venga mai risolto sino in fondo. Io credo però che l'approccio dell'Italia – da una parte «più Europa nei fatti» e dall'altra «cerchiamo di smussare la rigidità del diritto di veto» – sia un approccio giusto.

Concludo con due spunti ulteriori sull'Italia. A dimostrazione del modo in cui l'Italia vede l'ONU – cioè come sbocco di una concertazione europea, a monte – c'è la battaglia che abbiamo fatto in questi mesi, una battaglia molto importante sulla moratoria relativa alla pena di morte.

L'Italia si è mossa da questo punto di vista molto coerentemente, cercando di ottenere un mandato europeo prima di presentare una risoluzione al New York.

Secondo buon risultato per l'Italia è stato (lo ricordava l'Ambasciatore Maiolini) il Consiglio dei diritti umani, che è uno dei pochi risultati, se vogliamo essere onesti, dello sforzo per la riforma di Kofi Annan, nel 2004/2005: è un organismo che ha, a sua volta, delle luci e delle ombre (non è perfetto neanche questo), ma tutto sommato è un progresso rispetto alla vecchia Commissione dei diritti umani.

L'Italia, dopo una battaglia non facile, è stata eletta anche in questo organismo. Tutto sommato, quindi, io direi questo: che è molto importante parlare di queste cose, cercando, in un certo senso, di dare anche un contributo al modo in cui la cultura politica italiana vede il problema delle Nazioni Unite.

L'ONU è un organismo internazionale, un accordo internazionale, non è il Governo del mondo; funziona bene, ma in certi casi funziona male; dovremmo avere, quindi, una visione molto più pragmatica. È un fatto molto importante: tutto il dibattito americano del 2003, un dibattito dell'epoca dell'organizzazione unipolare, che poi purtroppo (dico purtroppo perché per tutti noi è un problema) si è scontrata con la durezza dell'Iraq, facendo scoprire anche agli Stati Uniti che, tutto sommato, potevano fare leva sulle Nazioni Unite.

Gli Stati Uniti, non lo scordiamo, sono stati i fondatori delle Nazioni Unite con Roosevelt. Quindi, questo dibattito è dietro di noi e oggi siamo su basi più sane per poter discutere di ONU. Il Segretario Generale, già Ministro degli Esteri della Corea del Sud, è un uomo molto adatto per fare dei progressi, è consensuale per definizione.

Il Segretario generale, però, è una figura antica, che va capita nei suoi limiti (secondo un detto, un gioco di parole americano «è più *Secretary che General*»), è più un costruttore di consenso che un decisore assoluto.

Io credo che noi, come Italia e come Europa, faremo di tutto perché lui abbia successo.

Amb. Mario MAIOLINI: Ringrazio moltissimo la Dottoressa Dassù; faremo tesoro delle sue osservazioni di oggi. Do ora la parola all'Ambasciatore Terzi, Direttore Generale Affari Politici del Ministero degli Affari Esteri.

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA E LE OPERAZIONI DI PACE

Affronterò oggi in questa sede un tema significativo nel dibattito parlamentare e centrale per l'azione della Farnesina e della Direzione Generale degli Affari Politici: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le operazioni di pace. Tra tutti i Paesi dell'Unione Europea l'Italia è il primo contributore di forze militari sotto bandiera ONU. Partecipiamo anche alle missioni delle altre organizzazioni internazionali, la NATO e l'Unione Europea, e si tratta di uno sforzo eccezionale anche sotto il profilo finanziario: per le forze dell'ONU abbiamo speso quasi duecento milioni di euro nell'anno finanziario 2006, ed un miliardo di euro per le altre missioni (soprattutto KFOR nel Kosovo, ISAF in Afghanistan ed EUROFOR in Bosnia). Sono pochi dati, ma estremamente eloquenti dell'importanza che il nostro Paese attribuisce a questo aspetto della sicurezza internazionale.

Le linee di tendenza

Credo sia quindi il caso di soffermarsi su alcune linee di tendenza che si registrano nella comunità internazionale a proposito delle operazioni di pace. In un certo senso si può parlare dell'emergere di una «nuova dottrina» basata:

- su una maggiore complementarietà tra gli aspetti militari e civili, specialmente in quelle situazioni di post-conflitto dove non vi è ancora un sufficiente grado di stabilità;
- su un concetto ampio di sicurezza. A differenza del passato, oggi non ci si può limitare a confinare il *peace-keeping* al mero rispetto di un «cessate il fuoco», e quindi al «congelamento» della situazione, magari per interi decenni (si pensi alle missioni ONU ancora in corso, istituite alla fine degli anni Quaranta in India/Pakistan e in Medio Oriente, negli anni Sessanta a Cipro, negli anni Settanta ancora in Medio Oriente ed in Libano);
- la «nuova dottrina» per le operazioni di pace privilegia così un approccio dinamico, che generi un processo di stabilizzazione nel lungo periodo;
- l'utilizzazione di un'ampia gamma di strumenti che realizzino condizioni

di sicurezza sufficienti a portare avanti programmi di cooperazione. In questo senso lo strumento militare continua a rimanere necessario, ma non sufficiente; deve essere accompagnato da tempestive iniziative politiche di riconciliazione nazionale e dal consolidamento di istituzioni governative efficaci;

- i contingenti militari, nelle loro diverse specialità e articolazioni, possono essere direttamente coinvolti nella riabilitazione delle infrastrutture essenziali e contribuire al sostegno e all'assistenza umanitaria delle popolazioni colpite;
- si assiste a un ricorso crescente, nelle operazioni di pace, a professionalità diverse da quelle strettamente militari: si pensi alla polizia, alla giustizia, all'interazione tra il livello «governativo» delle missioni di pace, alle ONG, al volontariato.

Questa evoluzione di tendenza non riguarda soltanto le Nazioni Unite: riguarda l'Unione Europea, dove i tradizionali interventi di tipo «comunitario» della Commissione (realizzati tramite programmi per la tutela dei diritti umani e la promozione dello stato di diritto) vengono sempre più integrati in un quadro articolato che associa gli strumenti della politica di sicurezza e della difesa comune, alle altre componenti, come quella di polizia, di controllo delle frontiere, di contrasto al narcotraffico. È un *trend* che riguarda anche la NATO: sulla scorta delle esperienze acquisite in Kosovo e in Afghanistan, il Vertice di Riga del novembre 2006 ha riconosciuto l'esigenza di un «approccio globale» alle operazioni e missioni della NATO ed ha chiesto al Consiglio Atlantico di formulare proposte concrete per garantire un più efficace coordinamento dell'azione dell'Alleanza con le diverse entità operanti nelle aree di crisi.

Il consolidamento della pace, il sostegno ad istituzioni statuali affidabili, la contestualizzazione regionale di questi interventi mirano perciò a prevenire i conflitti attraverso una crescente interazione con le attività mirate allo sviluppo. In altri termini, si tratta sempre più di un esercizio di «soft power», e cioè di quella «terza dimensione del potere», oltre a quella militare ed economica, basata sulla diffusione di modelli e principi efficaci e credibili. Maggiore è il ricorso al «soft power», minori sono i costi di carattere militare; nelle principali organizzazioni multilaterali ormai diffusa è la convinzione che la sicurezza può essere garantita non solo – e non tanto – con la presenza di forze internazionali idonee a contrastare il terrorismo e la violenza, ma soprattutto con modelli di «governance» che assicurino il coinvolgimento e la partecipazione

delle popolazioni interessate, il rispetto dei diritti umani, lo sviluppo economico e sociale.

Recenti «*case studies*» hanno ulteriormente dimostrato le carenze di modelli basati su un eccessivo affidamento alla forza militare quale modalità di soluzione dei conflitti interni o di situazioni di «insorgenza». Nuove analisi sui problemi della «contro-insorgenza» (Kilcullen), evidenziano come quella che viene definita «guerra al terrorismo» non può limitarsi ad azioni essenzialmente repressive, ma deve invece tenere ben presenti le specificità politiche, culturali, tribali se del caso, di ogni situazione di insorgenza; deve, in particolare, «agire dall'interno» o per lo meno «in modo contiguo» ai gruppi o fazioni che si intendono contrastare. La conoscenza piena delle realtà locali, la familiarità con i loro problemi socio-economici, la capacità di affrontarli diventano così, in questo nuovo approccio, un aspetto essenziale dei processi di stabilizzazione; per quei processi, cioè, nei quali risulta evidente che l'impiego della forza deve, in ultima analisi, essere richiesto.

L'azione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Il ruolo politico del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'affrontare le situazioni di crisi è andato crescendo: sia perché la capacità di «legittimazione», che il sistema multilaterale dell'ONU offre, rappresenta un dato politico sempre più rilevante per la stragrande maggioranza degli Stati membri; sia perché è proprio il Consiglio di Sicurezza ad aver autorizzato tutte le venti missioni di pace dell'ONU (militari o di polizia) attualmente in essere. Sono ora spiegati nelle diverse aree di crisi ben oltre 83.000 Caschi Blu. Nonostante le difficoltà che ci sono state – si pensi alle divisioni del 2002-2003 sulla crisi irachena – il Consiglio di Sicurezza ha ampliato di fatto in questi ultimi anni la sua sfera di azione verso settori in precedenza non toccati. Per la minaccia terroristica, in particolare, è stato creato un organo subordinato del Consiglio, il CTC; il Consiglio di Sicurezza impone sanzioni non solo a Stati, ma anche ad agenti di Stati o ad organizzazioni (ad esempio, imprese), e a singoli individui coinvolti in attività terroristiche. Per la proliferazione delle armi di distruzione di massa, e per il disarmo si avverte un senso di crescente priorità anche nel Consiglio di Sicurezza. Nello scorso aprile, si è svolta una sessione speciale dedicata alle questioni ambientali. Minore successo vi è stato per l'iniziativa di trattare in Consiglio la questione dei diritti umani a Myanmar (Cina e Russia hanno posto il loro veto). In ogni caso il Consiglio di Sicurezza cerca sempre

di più di andare alle «origini» delle crisi, di affrontarle alla radice, in un'ottica sistemica e con approccio preventivo. Si cerca di prevenire le crisi piuttosto che doverle poi gestire. Infatti violazioni su larga scala dei diritti umani, sottosviluppo, pandemie e degrado ambientale rappresentano per la comunità internazionale «minacce» al pari dei conflitti armati, della proliferazione delle armi di distruzione di massa, del terrorismo, del crimine organizzato. Il sottosviluppo indebolisce le istituzioni e crea stati fragili, dove la criminalità organizzata o le fazioni armate operano apertamente; e gli «Stati falliti» possono costituire santuari per le attività terroristiche.

L'impostazione da me descritta ha risvolti evidenti nell'individuazione degli strumenti operativi a disposizione del Consiglio di Sicurezza: i «mandati» conferiti alle missioni di pace, siano esse condotte direttamente da Caschi Blu, o da un'organizzazione regionale, sub-regionale o da gruppi di Stati autorizzati ad intervenire in un determinato contesto (si pensi all'Afghanistan od ai Balcani). Ognuna di queste modalità ha i suoi meriti: la decisione di quale applicare deriva da considerazioni politiche e dal quadro d'insieme. Vero è che esiste al momento il serio rischio di sovradimensionare l'impegno dell'ONU in questo campo: assumendo impegni eccessivi rispetto alle risorse esistenti ed alla concreta capacità, quand'anche esse esistano, di gestirle. Il rilevante peso finanziario del *peace-keeping* ONU è un altro elemento che induce a non escludere, ove possibile, interventi demandati alle organizzazioni regionali, soprattutto quando esse possiedono autonome capacità di finanziamento (cosa che non c'è, ad esempio, per l'Unione Africana, impegnata in Sudan, ma sempre a corto di finanziamenti e di risorse). Non dimentichiamo che in soli pochi anni, dal 2002 ad oggi, il bilancio del *peace-keeping* dell'ONU è cresciuto esponenzialmente, da circa 2 miliardi del 2002 ai 7 miliardi di dollari attuali. E probabilmente crescerà ancora nei prossimi 12-18 mesi. Non è trascurabile il fatto che l'Amministrazione USA, criticata spesso di unilateralismo, abbia per parte sua contribuito a favorire una crescita così significativa del *peace-keeping* delle Nazioni Unite, autorizzando queste spese negli organismi societari preposti alla formulazione del bilancio.

Altri cambiamenti degni di nota sono stati: un maggiore ricorso al Capitolo VII della Carta e un rafforzamento nella dimensione delle operazioni di pace di cui parlavo poc'anzi. Varie delle missioni ONU attualmente in corso sono state autorizzate infatti ex Capitolo VII: quelle ad Haiti, in Costa d'Avorio e nella Repubblica Democratica del Congo. Anche dove non è espressamente citato il

Capitolo VII, il mandato dei Caschi Blu può prevedere l'uso della forza: si pensi alla risoluzione 1701 per il Libano, che stabilisce un mandato «robusto» per UNIFIL. Il ricorso al Capitolo VII – o, più in generale, la previsione dell'uso della forza – mira da un lato ad impedire il ripetersi delle situazioni di impotenza, sperimentate così drammaticamente dall'ONU a Srebrenica e in Ruanda, per citare i casi più macroscopici; dall'altro a mettere in grado le missioni ONU di esplicitare pienamente mandati complessi, che richiedono un ruolo attivo della forza, e non di mero osservatore. Sul fronte invece del rafforzamento della «dimensione post-conflitto», importanza crescente rivestono le cosiddette attività di smobilitazione, disarmo e reintegrazione dei combattenti, di riforma della sicurezza, cioè delle forze armate, della polizia e della giustizia. Ciò richiede che il mandato comprenda sin dalla fase della pianificazione iniziale degli interventi queste responsabilità; sul piano operativo, che alle missioni partecipi personale con professionalità e qualificazioni adeguate.

Il caso dell'Afghanistan

Un esempio di grande attualità, in quell'approccio integrato alla sicurezza di cui ho appena parlato e che dimostra la piena complementarietà tra intervento politico/militare e civile, è costituito sicuramente dall'Afghanistan. In questa linea è proprio l'Italia ad aver coordinato i lavori del Consiglio di Sicurezza per rinnovare il mandato della missione delle Nazioni Unite nel Paese (UNAMA) nel marzo scorso. Il Presidente D'Alema è intervenuto a New York per ribadire la nostra posizione: se da un lato le operazioni in Afghanistan sono necessarie per contrastare l'insorgenza e a ristabilire le indispensabili condizioni di sicurezza nel Paese, è anche prioritario il rilancio dell'insieme degli interventi delle Nazioni Unite a sostegno del processo di democratizzazione e di «*governance*». Così, riteniamo si debba rafforzare la componente civile di UNAMA, in un approccio coerente. Così, abbiamo insistito a New York per affinare il mandato della missione, la «*guidance*» politica dei meccanismi di coordinamento nel Paese e tra i Paesi dell'area. La Conferenza sullo Stato di Diritto che l'Italia organizza il 3 luglio prossimo a Roma va esattamente in questa direzione.

Il caso del Libano

Il Libano è un'altra priorità per il nostro Paese. La disponibilità italiana ad inviare tempestivamente la scorsa estate un contingente importante ha avuto un

effetto catalizzatore per gli stessi Paesi europei. È stato così dato il via – in tempi straordinariamente brevi – alla più grande missione di pace intrapresa dalle Nazioni Unite in Medio Oriente, ed a quella che ha registrato la maggiore partecipazione di Paesi europei da molti anni a questa parte. Il nostro intervento in Libano ha, senza ombra di dubbio, rafforzato ulteriormente il ruolo delle Nazioni Unite in Medio Oriente.

La missione UNIFIL rappresenta perciò una svolta non solo per l'Italia, che non partecipava in maniera così consistente ad un'operazione ONU dalla metà degli anni Novanta, ma anche per altri Paesi europei, soprattutto Francia, Germania e Spagna, che ugualmente avevano ridotto il loro impegno nelle operazioni di Caschi Blu. Il contributo italiano ha avuto anche una sua valenza innovativa sotto il profilo della pianificazione e direzione strategica delle operazioni di Caschi Blu. Su nostro impulso è stata infatti creata una Cellula Strategica Militare dedicata ad UNIFIL presso il Dipartimento per le Operazioni di Pace dell'ONU (DPKO) che risponde a tre esigenze: quella di coinvolgere i vari Paesi contributori di truppe nell'adozione delle decisioni a carattere strategico; di assicurare il raccordo effettivo tra le forze sul campo ed il vertice ONU; di portare all'interno del Segretariato ONU (DPKO) maggiori e più specifiche *expertise* di tipo militare.

Proprio la consapevolezza dei limiti di gestione nelle operazioni di pace, lasciata ad una struttura, il DPKO, essenzialmente civile e di dimensioni contenute, ha indotto il nuovo Segretario Generale, Ban Ki-Moon, ad avanzare una proposta di ristrutturazione sin dall'inizio del suo mandato. Posto che venga salvaguardato il principio dell'unità di comando e della piena integrazione delle missioni, la proposta ha meriti evidenti e l'Italia la sostiene.

Il caso dei Balcani

Il Kosovo è un altro, importante, esempio di intervento internazionale con una base politica e giuridica stabilita dal Consiglio di Sicurezza e con un coinvolgimento di altre organizzazioni (oltre all'ONU, la NATO e l'Unione Europea), nell'ambito di un ampio mandato comprendente l'esercizio di varie funzioni. Il modello al quale stiamo lavorando in queste settimane, che sarà posto al vaglio del Consiglio di Sicurezza tra breve, si fonda su un pieno coordinamento tra i vari soggetti coinvolti, nell'ambito di una strategia definita, onde evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Per concludere, se l'Italia è uno dei più attivi Paesi nel settore del manteni-

mento della pace, ciò è dovuto ad una precisa scelta del Governo e del Parlamento, sostenuta da un'opinione pubblica sensibile al ruolo del nostro Paese, nell'affermazione dei principi di pace, di sicurezza e di protezione dei diritti umani sui quali si basa tradizionalmente la nostra politica estera.

Amb. Mario MAIOLINI: Grazie Amb. Terzi per questa sua attenta e precisa disamina del quadro generale delle attività del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, tracciando anche le linee politiche seguite da Consiglio di Sicurezza, la sua sfera d'azione, i vari tipi di missioni ordinate. Ha, infine, a completato la sua esposizione portando alcuni esempi di missioni: l'Afghanistan, il Libano, i Balcani. Lascio ora la parola all'Amb. Maurizio Moreno.

**IL RAPPORTO FRA NAZIONI UNITE E NATO
PER LE OPERAZIONI DI PACE**

Non è facile prendere la parola dopo colleghi ed esperti, che con le Nazioni Unite hanno ben maggiore dimestichezza della mia, in un convegno in cui il tema centrale è l'ONU e gli impegni e le prospettive che, nell'ambito dell'organizzazione societaria, si delineano per una media potenza come l'Italia, che siede attualmente in Consiglio di Sicurezza. Il mio angolo visuale nel trattare l'argomento affidatomi – il rapporto fra Nazioni Unite e NATO per le operazioni di pace – corre il rischio di essere in qualche modo distorto dall'esperienza che ho da poco conclusa di Rappresentante Permanente dell'Italia, per oltre quattro anni, presso l'Alleanza Atlantica. Se così fosse, ne chiedo in anticipo venia.

Vorrei partire da una premessa, da una considerazione di carattere generale. Il riconoscimento dell'esistenza di un preciso e diretto rapporto tra il Trattato dell'Atlantico del Nord e la Carta delle Nazioni Unite rappresenta uno dei principi fondamentali su cui poggia l'Alleanza. Lo Statuto firmato a San Francisco nel 1945 da cinquanta Paesi fornisce il presupposto giuridico per la creazione, avvenuta quattro anni dopo a Washington, della NATO e chiaramente individua la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza per tutto ciò che attiene al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

La prevalenza della Carta sul Trattato trova chiara esplicitazione nelle disposizioni del Trattato stesso. Già nel preambolo il Trattato di Washington riafferma la fedeltà delle Parti agli scopi ed ai principi della Carta delle Nazioni Unite, evidenziando come essa rappresenti la cornice entro la quale l'Alleanza è chiamata ad operare. Con l'art. 1, che riprende il linguaggio dello Statuto, le Parti stesse si impegnano a comporre con mezzi pacifici ogni controversia internazionale e ad astenersi dalla minaccia o dall'impiego della forza, in quanto incompatibili con i fini delle Nazioni Unite. Per parte sua, l'art. 5 fa espresso riferimento all'art. 51 della Carta dell'ONU nello stabilire le condizioni dell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, precisando che ogni misura adottata per ristabilire ed assicurare la sicurezza nella regione

nord-atlantica venga meno quando il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

Sul rapporto tra il Trattato e la Carta torna in maniera altrettanto chiara l'art. 7 che così recita: *«Il presente trattato non contrasta e non sarà interpretato in modo contrastante, in nessun caso, ai diritti ed obblighi che derivano dalla Carta alle Parti che sono membri delle Nazioni Unite o alla preminente responsabilità del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali».*

Un ultimo riferimento infine allo Statuto contiene l'art. 12 del Trattato che, prevedendo la possibilità di una revisione dello stesso trascorsi dieci anni dalla sua entrata in vigore o in qualsiasi altro momento, precisa che ogni revisione debba prendere in considerazione *«i fattori riguardanti in quel momento la pace e la sicurezza nella regione nord-atlantica, ivi compreso lo sviluppo degli accordi sia regionali che universali conclusi in conformità alla Carta delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali».*

Il Trattato è entrato in vigore il 24 agosto 1949. Non è certo senza significato, sia sotto il profilo politico che sotto quello giuridico, che nessuna delle Parti abbia peraltro richiesto in questo lungo arco di tempo una sua revisione, sebbene nel corso della sua ormai ultracinquennale vicenda l'Alleanza abbia sottoposto l'attuazione del Trattato ad un periodico riesame, al fine di garantire il raggiungimento dei propri obiettivi.

Nessuna Organizzazione internazionale ha subito – a partire dal crollo del muro di Berlino e dal venir meno del sistema bipolare – una trasformazione paragonabile a quella della NATO, che – a dispetto delle pur non ottimistiche previsioni – si è rivelata un'istituzione solida, capace di auto-rinnovarsi e di adeguarsi ai mutati scenari geo-strategici. La trasformazione ha interessato la *«membership»*, le strutture organizzative, le capacità operative, l'essenza stessa del concetto strategico. Da baluardo statico di difesa contro il rischio di aggressione territoriale da parte di un nemico, l'URSS, che non esiste più, la NATO si è trasformata in un'organizzazione di sicurezza collettiva dinamica, attivamente impegnata contro le nuove minacce asimmetriche (il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i traffici illeciti), anche in aree ben lontane da quello che era il suo originario orizzonte di impegno. Sicurezza per la NATO non è più soltanto difesa del territorio, ma partecipazione attiva ai processi di stabilizzazione, di ricostruzione economica, di consolidamento democratico.

Alla trasformazione della NATO gli Alleati sono pervenuti senza porre mano ad una formale revisione del Trattato, mettendo a frutto la dimensione e la vocazione politica del Consiglio Atlantico, il principale foro di consultazione tra l'Europa e gli Stati Uniti su tutte le questioni attinenti la sicurezza, nel rispetto del vincolo esistente tra le Nazioni Unite e la NATO in base ai rispettivi accordi istitutivi.

È un dato di fatto, peraltro, che fino al 1992 i contatti tra le due Istituzioni hanno avuto obiettivi e contenuti tutto sommato assai limitati. Le cose cambiano sostanzialmente con i conflitti che investono l'ex Jugoslavia. Sin dalle prime battute della crisi balcanica, navi appartenenti alla Forza navale permanente della NATO nel Mediterraneo partecipano alle operazioni di monitoraggio nell'Adriatico dell'embargo sulle armi deciso dall'ONU. Nel dicembre del 1992 i Ministri degli Esteri dell'Alleanza dichiarano formalmente la disponibilità della NATO a fornire appoggio ad operazioni di *«peace-keeping»* intraprese sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il campo della collaborazione progressivamente si allarga: operazioni marittime congiunte vengono portate avanti dalla NATO e dall'UEO, mentre la stessa NATO conduce operazioni di ricognizione aerea e di supporto aereo a sostegno dell'intervento UNPROFOR, nonché attacchi diretti a proteggere le «aree sicure» individuate dall'ONU.

La NATO, in sostanza, s'impegna per la prima volta direttamente, sul campo, nel mantenimento della pace e della sicurezza a livello regionale, rendendosi disponibile ad assecondare le richieste di assistenza provenienti dall'ONU.

Certo, non è sempre facile distinguere in questa fase l'attività svolta dalla NATO, in quanto tale, dalle attività poste in essere dagli Stati membri in sede di cooperazione inter-governativa. Non spetta a me dirimere divergenze d'opinione che tuttora affiorano tra gli internazionalisti, ma la mia sensazione è che, almeno a partire dall'Accordo di Dayton del 21 novembre 1995, la NATO è andata ben oltre una funzione di mero coordinamento di attività poste in essere dai Paesi membri, assumendo invece un proprio preciso ruolo nella conduzione e nell'esercizio delle operazioni militari in stretto coordinamento con l'ONU.

A seguito di tale accordo, la NATO si vede infatti conferire dall'ONU, sulla base della risoluzione 1031 del Consiglio di Sicurezza, il mandato di mettere in opera gli aspetti militari delle intese-quadro per la pace nella Bosnia-Erze-

govina. Nell'ambito delle operazioni IFOR e poi SFOR, l'Alleanza avvia sul terreno articolate forme di collaborazione con i diversi organismi dell'ONU che concorrono al processo di normalizzazione.

Io non vorrei qui addentrarmi nei delicati aspetti giuridici e politici della vicenda del Kosovo, che portò la NATO, nel marzo del 1999, ad assumersi la responsabilità di un'azione militare diretta nei Balcani, intesa ad evitare la strage che si profilava con l'attuazione del brutale disegno di pulizia etnica di Milosevic. Tale intervento, condotto dopo che erano falliti i tentativi di composizione negoziale sollecitati dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ha suscitato, sia sul piano politico che su quello della dottrina internazionalistica, una serie di interrogativi che non hanno sempre trovato unanime risposta. I bombardamenti della Nato hanno riproposto drammaticamente all'attenzione il tema della legittimità dell'uso della forza a fini umanitari e ha preso incontestabilmente spessore, pur tra le contrastanti argomentazioni, la nozione di «guerra umanitaria».

Tutt'oggi – nel valutare l'intervento della NATO in Kosovo – i giuristi sono, al pari dei politici, divisi. Vi è chi non esita a giustificarlo, ricollegando l'azione militare ad un'implicita, previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, rinvenibile già nelle risoluzioni 1199 del 23 settembre 1998 e 1203 del 24 ottobre dello stesso anno. Alcuni invocano la sussistenza di una norma consuetudinaria, che poggierebbe sul concetto di «stato di necessità» e dei cosiddetti obblighi «*erga omnes*». Altri infine emettono riserve sulla legittimità dell'intervento, che sarebbe stato dalla NATO posto in essere al di fuori del prescritto schema autorizzativo dell'uso della forza divisato dalla Carta dell'ONU.

La posizione ufficiale della NATO, significativamente condivisa dall'Unione Europea, è nota. Essa ritenne che l'intervento fosse legittimato dall'esigenza di impedire una catastrofe umanitaria imminente. E non è senza significato che l'opposizione manifestata nella circostanza, con diverse sfumature, da Cina e Russia, non si è mai tradotta – né nelle decisioni contestuali né in quelle successive dell'ONU – in espressioni di riprovazione dell'operato dell'Alleanza stessa.

Quale che sia l'interpretazione, è un dato di fatto che l'intervento in Kosovo ha aperto un nuovo capitolo nei rapporti tra la NATO e l'ONU, dando stimolo nell'ambito dell'organizzazione societaria alla riflessione e al dibattito su temi in precedenza considerati tabù.

Il rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite intitolato *In larger*

freedom: towards development, security, and human rights, reso noto nel 2005, conferisce un rilievo che non ha precedenti riscontri al concetto della «responsabilità di proteggere», immaginando un nuovo quadro di sicurezza collettiva fondato su una «divisione del lavoro» tra l'ONU, gli Stati e le Organizzazioni regionali, che in casi eccezionali di emergenza umanitaria confinerebbe il Consiglio di Sicurezza in una funzione essenzialmente notarile, di «autorizzazione», «approvazione», di legittimazione a posteriori dell'uso della forza.

Attualmente, peraltro, tutte le operazioni portate avanti dalla NATO sono operazioni ad essa espressamente demandate da risoluzioni dell'ONU.

In Kosovo la NATO è presente in virtù della risoluzione 1244 del 10 giugno 1999, con il compito di garantire la presenza di sicurezza internazionale indispensabile per il ristabilimento della pace e la ricostruzione del Kosovo. È un ruolo che la NATO ha assolto con successo, contribuendo a porre le basi per un nuovo quadro regionale basato sulla sicurezza comune, il consolidamento democratico, il rilancio economico. L'iniziale presenza di oltre 50.000 uomini si è oggi contratta sensibilmente. Rimangono sul terreno 17.500 uomini, una presenza «robusta», ancora indispensabile nel periodo di transizione, ma destinata in prospettiva a ridursi allorché sarà presa una decisione definitiva sullo *status* del Kosovo. Difficilmente tuttavia la NATO abbandonerà del tutto il territorio e sono già in corso contatti con l'ONU e l'Unione Europea per determinare quale potrà essere il suo contributo nell'ambito di una nuova strategia fondata su una stretta cooperazione tra diversi attori.

Su un altro versante la NATO, nel 2000 e 2001, ha collaborato con successo alla gestione delle crisi che si profilavano nel sud della Serbia e della Macedonia, dove la sua presenza ha impedito che si innescasse una nuova spirale di violenza e ha validamente contribuito alle operazioni di soccorso delle popolazioni condotte dall'Alto Commissariato dell'ONU per i Rifugiati. Analogamente, in Albania, la NATO ha svolto, in stretto contatto con l'ONU, un ruolo-chiave per la riforma degli apparati militari, il coordinamento della sicurezza e la progressiva integrazione dell'Albania che, già membro della «*Partnership for Peace*», ha posto la sua candidatura a divenire membro a pieno titolo dell'Alleanza Atlantica.

Attualmente il più importante e prioritario intervento della NATO è quello che, attraverso le truppe ISAF, essa porta avanti dal dicembre 2003, su mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (risoluzione 1510), in Afghanistan.

Si tratta della prima, grande operazione «fuori area» dell'Alleanza Atlantica,

cui le Nazioni Unite hanno affidato il compito di sostenere gli sforzi del Governo afgano diretti ad estendere il controllo sull'insieme del Paese e a ripristinare nelle diverse regioni una cornice di sicurezza. Un compito particolarmente arduo in un'area dove la legalità continua ad essere messa a dura prova dai rigurgiti del terrorismo e dai nuovi traffici legati alla droga. La missione vede schierati attualmente oltre 35.000 uomini impegnati in compiti militari, di tutela dell'ordine pubblico, di addestramento dell'esercito locale, di riabilitazione delle infrastrutture, in un contesto di stretta collaborazione ed interazione con le altre Organizzazioni Internazionali, a cominciare dall'ONU, che ha la responsabilità del coordinamento dei diversi aspetti del processo di stabilizzazione.

In Afghanistan, più che in altri teatri cruciali si rivelano le sinergie tra i vari attori, lo strumento militare non essendo né sufficiente né idoneo a risolvere problemi che vanno affrontati attraverso una strategia politica basata sulla complementarietà delle diverse leve.

Come del resto in Kosovo, le prospettive di successo della missione della Comunità Internazionale sono legate ad un attento dosaggio dei diversi meccanismi: l'uso dei mezzi militari non può essere fine a se stesso, ma va inquadrato in un preciso disegno politico, sotto la responsabilità primaria dell'ONU, dove diplomazia, aiuti umanitari e misure economiche sono destinati ad integrare.

In Iraq la NATO è presente soltanto con una missione di addestramento nel quadro della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1546 dell'8 giugno 2004, a richiesta del Governo di Bagdad: una missione che ha già consentito di formare alcune migliaia di unità delle nuove Forze Armate irachene.

I Balcani, l'Afghanistan, l'Iraq e più di recente il Libano (che ha visto l'ONU, con il determinante impulso dell'Italia, tornare in prima linea nella gestione di una crisi regionale dove certamente non esistevano le premesse per un coinvolgimento della NATO) sono tutti passaggi che hanno portato a focalizzare nuovamente l'attenzione sul rapporto, sulla prospettiva di un'intensificata cooperazione tra la NATO e l'ONU, resi necessari anche dalla stretta interazione esistente tra dimensione civile e militare nelle situazioni post-conflitto. Tale cooperazione si è negli ultimi anni manifestata, oltre che attraverso intensi contatti sul terreno, mediante più assidui regolari contatti tra i Segretari Generali delle due Organizzazioni. Il Segretario Generale della NATO riferisce periodicamente al Consiglio di Sicurezza sugli sviluppi delle diverse operazioni. Si reca con crescente frequenza in visita a New York. Non esita a consultare anche

informalmente il Segretario Generale dell'ONU su tutte le questioni che attengono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La vicenda irachena ha infatti rafforzato in seno all'Alleanza Atlantica la consapevolezza che il punto di partenza di ogni azione diretta al mantenimento della pace e della sicurezza è la condivisione di una stessa percezione della minaccia.

A livello operativo la NATO ha stabilito utili rapporti con diverse Agenzie dell'ONU e l'EADRCC, il Centro di coordinamento per le emergenze civili della NATO, ha sviluppato una prassi di proficui, tempestivi collegamenti con la struttura dell'ONU incaricata del coordinamento degli affari umanitari. A livello militare la NATO dispone presso l'ONU di un Ufficiale di collegamento, i cui compiti meriterebbero di essere meglio definiti.

Pur avendo in definitiva la cooperazione tra la NATO e l'ONU fatto registrare negli ultimi anni concreti progressi, il suo bilancio non può essere peraltro considerato, a mio avviso, del tutto soddisfacente. Non tutte le potenzialità di un rapporto più organico e strutturato sono state esplorate e la globalità delle sfide, con cui ci si confronterà nel terzo millennio, indubbiamente postulerebbe, anche nello spirito delle raccomandazioni delineate nel rapporto del Segretario Generale dell'ONU intitolato *Strengthening the capacity of the organization to manage and sustain peace operations* (Rapporto dell'Assemblea Generale del 13 aprile 2007), una più attenta verifica delle possibilità di collaborazione tra due Organizzazioni che presentano non poche complementarietà.

La possibilità di mettere allo studio le linee di una più organica cooperazione tra le due Istituzioni era stata prospettata informalmente già nel 2005 dal Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan al Segretario Generale della NATO de Hoop Scheffer. Essa era stata positivamente valutata in linea di principio dal Consiglio Atlantico, nella consapevolezza che nell'attuale contesto di sicurezza un'efficace prevenzione e gestione delle situazioni di conflittualità e di crisi passa necessariamente attraverso un'accresciuta collaborazione operativa tra le diverse Organizzazioni Internazionali ed il coinvolgimento di una pluralità di attori.

La prospettiva di tale accresciuta cooperazione ha avuto sul versante della NATO un forte impatto con il Vertice di Riga del novembre 2006. La NATO non ha naturalmente alcuna vocazione o pretesa di ergersi a «poliziotto del mondo». Essa è tuttavia l'unica organizzazione politico-militare intergovernativa oggi esistente, dotata di capacità atte ad affrontare un'ampia e diversificata

ta gamma di situazioni operative. Non a caso due anni fa, a seguito del terremoto del Pakistan, la *NATO Response Force* – la forza integrata di 25.000 uomini dotata di altissime capacità tecnologiche, che la NATO ha saputo mettere insieme nel volgere di pochi anni – fu incaricata dall’ONU di condurre in quel Paese un’operazione di soccorso umanitario senza precedenti.

L’esperienza e le capacità militari dell’Alleanza non hanno – avuto riguardo alla superiorità tecnologica, alla specializzazione e all’integrazione – corrispondenti. La stessa Unione Europea, con cui la NATO ha stabilito attraverso le cosiddette intese «*Berlin Plus*», un originale rapporto di partenariato, si avvale per le proprie operazioni (è il caso della Macedonia e della Bosnia, sarà probabilmente quello del Kosovo) di mezzi ed assetti dell’Alleanza. Si tratta di un patrimonio collettivo ampiamente collaudato, costituito da capacità di pianificazione e di comando e controllo, mezzi di trasporto e assetti logistici, che la NATO si è offerta di mettere a disposizione, attraverso la firma di un Protocollo d’Intesa o di una Dichiarazione congiunta, delle Nazioni Unite.

Il ruolo della NATO è cresciuto significativamente negli ultimi anni anche sotto il profilo politico ed essa resta in definitiva il principale foro di consultazione in materia sicurezza tra le due sponde dell’Atlantico, mentre ha intessuto una fitta trama di rapporti di cooperazione con un numero crescente di *partner* che vanno dalla Russia all’Ucraina, ai Paesi del Caucaso e dell’Asia Centrale, a quelli del Mediterraneo e del Medio Oriente allargato.

A fronte di una struttura militare per molti versi poderosa è tuttavia indubbio che la capacità operativa della NATO resta peraltro condizionata dal formarsi del consenso politico tra tutti i membri, che non sempre è agevole maturare e che la maggioranza degli Alleati subordina all’esplicito avallo dell’ONU.

L’ONU resta certamente la fonte primaria, la fonte per eccellenza della legittimazione politica e giuridica dell’uso della forza. Ma, allorché si tratta di avviare un intervento di mantenimento ed imposizione della pace, il suo limite viene allo scoperto; essa è infatti priva di un’autonoma dimensione militare, funzionale alla messa in opera delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza.

Le proposte ricorrentemente formulate (Agenda per la Pace, Rapporto Brahimi) di dar luogo alla costituzione di una Forza militare di pronto intervento sotto l’autorità del Consiglio di Sicurezza non hanno avuto fino ad oggi un concreto seguito, anche in considerazione dell’onere che comporterebbero.

Le operazioni dell’ONU sono pertanto di norma affidate ad una nazione-leader, che ne assume il comando, e sono tributarie di apporti di truppe da parte di Paesi che non sempre hanno, in materia di capacità militari, concetti operativi e di interoperabilità co gli stessi *standard*. La negativa esperienza di alcune missioni di pace (si pensi alla Somalia, alla Bosnia, a Sebrenica, al Ruanda) ha del resto indotto per alcuni anni l’ONU – almeno fino alla crisi libanese dello scorso anno, in cui è stato possibile dar nuova sostanza alla missione UNIFIL, grazie al determinante impegno e al generoso contributo dell’Italia – ad assumere un ruolo più defilato e a demandare ad altre organizzazioni – la NATO, l’Unione Europea, l’Unione Africana – la condotta diretta di operazioni di più elevato impegno.

Anche sulla base dell’esperienza delle intese *Berlin Plus* con l’Unione Europea, io credo che un accordo che prefiguri la possibilità di una messa a disposizione di capacità ed assetti della NATO a guida ONU, definendone procedure e modalità, ben si inquadrebbene in quel rilancio del multilateralismo efficace che da più parti si invoca e nel quale l’Italia è in prima linea impegnata. In quest’ottica alcune riflessioni sono state utilmente portate avanti in seno all’Alleanza, individuando alcune aree di possibile cooperazione: la pianificazione operativa in preparazione o in appoggio ad operazioni in cui le due Organizzazioni siano coinvolte; la collaborazione in materia logistica; la cessione di assetti necessari a missioni ONU; lo scambio di informazioni; il rafforzamento dei meccanismi di consultazione. Tale cooperazione potrebbe svilupparsi nel quadro di un rapporto paritetico basato sulla valorizzazione delle sinergie tra due Organizzazioni, certo diverse, ma chiamate vieppiù, nell’attuale contesto internazionale, a cooperare e a svolgere compiti complementari.

Da quanto mi risulta le proposte della NATO sono tutt’oggi oggetto di considerazione da parte dell’ONU. Il nuovo Segretario Generale Ban Ki-Moon, effettuando una visita al Consiglio Atlantico nel gennaio u.s., indicò che le Nazioni Unite necessitavano di più tempo e avevano bisogno di effettuare ulteriori approfondimenti.

Vi sono evidentemente aspetti che vanno chiariti, sensibilità politiche che necessitano di essere superate, anche perché sulla NATO continuano ad esistere dei pregiudizi; non tutti i Paesi membri dell’ONU hanno una esatta percezione della profonda trasformazione che ha subito la NATO e delle grandi potenzialità di cui essa è portatrice nell’attuale mutato contesto di sicurezza internazionale caratterizzato dalla globalizzazione. Tuttavia la mia personale

convinzione è che il tema di una più organica e ambiziosa collaborazione tra la NATO e l'ONU meriti di continuare a figurare sull'agenda di entrambe le Organizzazioni e possa fare, seppur in chiave prospettica e con una certa gradualità, dei concreti progressi, soprattutto grazie all'impegno dei Paesi (a cominciare dal nostro) che, contribuendo più attivamente alle operazioni di pace ed agli sforzi per rendere più efficiente l'ONU, hanno un concreto interesse al rafforzamento di tale cooperazione.

Amb. Mario MAIOLINI: Ringrazio l'Amb. Moreno del suo intervento. Do ora la parola all'Amb. Andrea Meloni che è il Rappresentante Permanente dell'Italia presso il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea e che ci può dare maggiori informazioni sul rapporto tra l'ONU e l'Unione Europea sul tema delle operazioni di pace.

Amb. Andrea MELONI

*Rappresentante Permanente dell'Italia
presso il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea*

L'UNIONE EUROPEA NEL «NATION BUILDING» E NELLA COLLABORAZIONE CON LE NAZIONI UNITE

Molte grazie. Sono grato al Senatore Ramponi e all'Ambasciatore Maiolini per avermi invitato a questo convegno. Io sono da circa un anno e mezzo il Rappresentante Permanente dell'Italia presso il Comitato Politico e di Sicurezza dell'Unione Europea, Comitato che è stato creato sei anni fa.

Quando scoppia una crisi internazionale o quando crisi in corso peggiora, spesso si sentono queste domande: «Dov'è l'Europa? Cosa fa l'Europa?». Debbo dire, ahimè, che quasi sempre, dopo che si è fatto qualcosa, si sente aggiungere: «L'Europa non fa abbastanza, l'Europa non c'è».

Penso di utilizzare questa occasione per dare a voi qualche elemento di giudizio, tratto dall'esperienza di questo anno e mezzo, facendo «due colonne» di considerazione.

Da una parte porrò i risultati raggiunti da 6 o 7 anni a questa parte, da quando, cioè, si è creata una politica europea di difesa e di sicurezza; dall'altra parte porrò tutti i limiti, le mancanze, le difficoltà. Sul lato della realizzazione c'è da evidenziare l'aspetto istituzionale, quello della struttura: ricordo il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza, l'istituzione della figura dell'Alto Rappresentante, l'istituzione del Comitato Politico e di Sicurezza, del Comitato Militare, dello Stato Maggiore dell'Unione Europea, dell'Agenzia Europea di Difesa. Si tratta di una struttura assai complessa, che è stata messa in piedi in poco tempo. Tutto questo, fra l'altro, riflette anche la diversa attenzione per la Commissione, a cui gli Stati membri, hanno dato, a partire da quest'anno, degli strumenti di intervento che affiancano le operazioni di sicurezza nei settori di crisi e che aiutano molto per quanto riguarda la ricostruzione o la creazione di Istituzioni rafforzate. Poi si è dato tutto un senso di principio: la strategia di sicurezza europea, la dichiarazione sul consenso e lo sviluppo. Per il concetto di sviluppo è un concetto complicato che appare teorico, ma che in realtà, come diceva l'Ambasciatore Terzi, è sempre più essenziale ed attuale: il concetto, cioè, di collaborazione civile e militare.

Tutto questo, naturalmente, non sarebbe sufficiente se, in questi sei anni, non si fossero lanciate azioni: infatti, a partire dal 2003, si sono svolte 17 operazioni di cui 6 si sono concluse ed 11 sono in corso.

Di queste 11 operazioni in corso, una è militare ed è già stata ricordata: l'operazione in Bosnia, dove l'EUROFOR garantisce il patto di sicurezza che si attua – come ricordava l'Ambasciatore Moreno – sulla base di un accordo molto strutturato con la NATO e su base, di comando delle operazioni, della NATO.

Le altre operazioni, 10 sono civili. Parlerò dopo delle 3 grandi operazioni in preparazione: una in Kosovo (a condizione che ci sia un accordo sullo Status); una in Afghanistan (che sarà lanciata fra 15 giorni); una in Congo, altrettanto importante.

C'è volontà di lanciare operazioni ed, in realtà, alcune di queste, molto piccole, in luoghi lontani da quelli che sono gli interessi europei come per esempio in Indonesia dove, con operazioni delicate e di grande rischio (vedendole a posteriori), l'Unione Europea, insieme l'Asian, hanno creato le condizioni perché si attuasse l'accordo fra il Governo indonesiano e gli indipendentisti.

Ci si è lanciati, con qualche rischio, con qualche imprevisione, con molte critiche anche (da parte di coloro che erano preoccupati delle condizioni di sicurezza con cui le missioni si svolgevano) perché contemporaneamente, il processo politico interno all'Unione, con la battuta di arresto del Trattato Costituzionale, imponeva di continuare.

In realtà, quindi, c'è stata una specie di interazione tra operazioni portate avanti e crescita della Politica di Sicurezza e Difesa su cui, debbo dire, la non approvazione del Trattato Costituzionale ha lasciato un grande punto interrogativo.

Quindi, c'è stato uno sforzo nel 2005 per cercare di fare all'interno del Trattato attuale, di più e meglio.

Quello che volevo dire qui, sempre dal lato «cose positive», è la serietà del lavoro di preparazione svolto, dal 1° gennaio, sul piano strettamente militare: sono stati dichiarati pienamente operativi due raggruppamenti tattici, in contemporanea. Sono sì piccole unità ma che richiedono, da parte degli Stati che le hanno messe a disposizione, un grande sforzo in quanto dovranno essere disponibili entro 5/10 giorni (a secondo del grado di prontezza), per un certo numero di azioni.

Il 1 luglio sarà in *stand by* uno dei due raggruppamenti, che sarà a guida italiana, insieme a Ungheria e Slovenia.

Si è anche definita meglio la capacità dell'Europa di condurre eventualmente le operazioni militari (cioè a seguito di dibattiti politici che ci furono nel 2003) su una struttura di comando – con identificazione europea o meno – e che si risolse indicando il principio: l'Unione Europea potrà essere chiamata ad intervenire laddove la NATO non è direttamente interessata.

Una delle prime possibilità sarà compiere queste operazioni in un quadro che preveda l'accordo con la NATO e con un Comandante delle operazioni dell'*Executive Security* di Shape.

Qualora però questo non sarà possibile (perché politicamente non è opportuno, non è conveniente), vi sono alcuni Comandi nazionali che possono essere chiamati, possono proporsi per gestire le operazioni.

Uno di questi Comandi, attualmente, è il COI che, a partire dal prossimo anno, (dopo che sarà compiuta una operazione militare europea specifica per l'Italia), sarà dichiarato pienamente operativo.

Cose queste che non sono astratte, perché richiedono da parte delle Autorità militari: preparazione, investimenti, impegno di risorse e quant'altro.

In merito allo stato delle operazioni civili faccio una parentesi. In tutti questi anni, l'Unione Europea si augurava di aver superato questa divisione del lavoro tradizionale e cioè: altre organizzazioni (come la NATO) fanno la parte militare mentre l'Europa fa la parte civile.

Il problema è un poco più complesso, perché tante operazioni civili, devono essere fatte con il supporto militare. Per quanto riguarda le operazioni civili, si sta creando una struttura che, in questi giorni, sarà approvata dal Consiglio Europeo. Senza entrare nei particolari, questa è una struttura molto solida e complessa: prevede un Comandante per tutte le operazioni civili.

Questa è una figura a cui i vari Stati daranno in consegna le risorse per tutte le operazioni e che poi lui distribuirà, dette risorse, tra i vari Capi missioni all'Estero.

Teniamo presente che quando si parla di operazioni civili, sono in realtà quasi tutte operazioni: di polizia, di operazioni con una componente giudiziaria che non può essere inquadrata in una struttura di Comando, di operazioni di frontiera ed una parte (limitata) di amministrazione civile propriamente detta. Quindi, per quel che riguarda la parte «polizia», sono operazioni che si avvicinano molto alla concezione dottrinale delle operazioni militari.

Non è un caso, infatti, che in una delle due di queste operazioni tra le più importanti – una in Bosnia in assistenza alla polizia bosniaca, ed una a Gaza (in

una situazione straordinariamente difficile), tra il valico di frontiera tra Gaza e l'Egitto – i Capi di entrambe le missioni sono tutte e due italiani e che li sostengono un nutrito contingente di carabinieri italiani.

Un'altra annotazione personale è che effettivamente l'esistenza di questi organismi permanenti, fra i quali il Comitato militare – diretto e guidato da un ex Capo di Stato Maggiore che era però un Capo di Stato Maggiore del proprio Paese, quando viene eletto (non dimentichiamo che è stato, sino a qualche mese fa, diretto dal Generale Mosca Moschini Rolando), quindi ciò dà un grandissimo rilievo alla struttura che si riunisce un paio di volte all'anno coi vari Capi di Stato Maggiore: questo è un Comitato stabile. Ma anche il Comitato politico, degli Ambasciatori, è un Comitato stabile. Tutto questo crea una dinamica per la quale c'è uno sforzo per raggiungere alcuni compromessi (per operazioni non sempre possibili per contrapposizioni politiche) per il fatto di essere fissi a Bruxelles, di potersi vedere spesso volte alla settimana, sia sul lato militare, sia sul lato diplomatico. E tutto ciò fa certamente la differenza.

Poi c'è tutta la colonna delle cose che «non vanno». I limiti quali sono? All'inizio accennavo che è evidente ed è macroscopico quello Istituzionale. Senza il Trattato Costituzionale non abbiamo, tra le altre cose che interessano, la politica di sicurezza. Il punto essenziale è che non abbiamo un momento di riunificazione tra l'aspetto intergovernativo di sicurezza e politico e l'aspetto unitario di disposizione e guida dell'ampio armamentario di risorse che la Commissione ha.

È assolutamente necessario che ci sia un momento – che il Trattato Costituzionale inquadra nell'Unione tra le persone dell'Alto Rappresentante e del Commissario per le Relazioni Esterne – una coerenza tra quello che fa la parte intergovernativa e quello che fa la Commissione. tutto ciò porta che noi, ogni giorno, dobbiamo lottare con grande difficoltà perché questo avvenga: alcune volte per colpa nostra, altre per colpa delle Commissioni, ma certo che è una situazione difficile e complessa.

Sicuramente l'Unione potrebbe fare di più e più in fretta, se esistesse una coerenza dal punto di vista istituzionale. Poi ci sono i limiti politici. È solare, è lampante per tutti, che ci sono tutta una serie di dossier su cui non siamo d'accordo, a cominciare dal tipo di approccio ai problemi degli Stati in difficoltà: che siano ai confini con la Russia, così come per la questione fondamentale del Medioriente, con tutti i suoi sotto problemi.

C'è quindi anche un problema di posizione geografica: c'è chi vuole con-

centrarsi di più all'est dell'Unione, e chi vuole invece concentrarsi di più in Africa, mentre molti Stati non vogliono mettere risorse a favore dell'Africa.

C'è poi un problema di risorse, di risorse a tutti i livelli. Le risorse umane: non si trovano le persone (o si trovano con molte difficoltà), le persone che rappresentino le Nazioni che sono pronte ad andare all'Estero.

Per esempio, nelle operazioni in preparazione dell'intervento in Kosovo, si parla di 1.600/1.700 persone con molti poliziotti: anche se c'è la decisione della Struttura Statale che l'Ufficiale di Polizia Giudiziaria può andare, non ci sono dopo Ufficiali liberi per compiti esteri.

Così come c'è la difficoltà di trovare giudici e procuratori – di cui se ne richiedono centinaia – proprio per il Kosovo.

Ci sono poi i problemi degli «specializzati», se si vuole anche dei diplomatici, necessari per assistere a queste operazioni.

C'è anche il problema delle risorse militari – che sarà trattato più ampiamente successivamente – che molte delle risorse interne di reparti che si mettono in *stand by*, sono poi quasi sempre le stesse che sono a disposizione per la NATO e le altre svariate necessità.

C'è poi il problema delle spese, che le missioni costano e costano enormemente, e ci sono le spese militari interne.

Solana ricorda 3 o 4 volte all'anno, quando incontra i Ministri della Difesa, che c'è un problema di spese complessive militari.

C'è pure un problema di finanziare i costi comuni e questo è stato risolto solo in parte, dato che la gran parte delle missioni europee sono a carico dello Stato che le gestisce.

Questi sono i tre principali aspetti istituzionali delle politiche delle risorse. Nell'ambito di questi aiuti, la collaborazione con l'ONU è certo essenziale per l'Unione Europea, se non altro perché la strategia, i documenti, i principi, dicono che l'Unione Europea (come tale) può intervenire nella gestione di una crisi solo se - questo risponde ad una delle domande della Dottoressa Dassù – nell'ambito e sotto un cappello delle Nazioni Unite.

Non si arriva a dire, però, che è assolutamente necessaria la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza – per i motivi che prima diceva la Dottoressa Dassù – ma di fatto tutte le operazioni in corso adesso, sono ed avvengono nell'ambito di Risoluzioni delle Nazioni Unite: il Consiglio dei Ministri (Solana stesso), ha ripetuto più volte che le operazioni civili potranno avvenire alla luce solo nell'ambito di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

Questo è il primo punto. Il secondo è che l'Unione Europea, con la strategia di sicurezza – sin già dal 2001 con le Dichiarazioni di Gotteborg – ha come primo partner, per le Risoluzioni delle crisi, le Nazioni Unite. Tutto ciò significa che tra le dichiarazioni di principio e la pratica ci sia poi una notevole differenza. Noi abbiamo un esempio positivo di collaborazione diretta nella Risoluzione di una crisi che è stata la missione dello scorso anno nel Congo.

Questa fu una operazione molto mirata: 4 mesi, a termine, per rafforzare le forze di pace delle Nazioni Unite (vi erano oltre 17.000 soldati) perché, a giudizio delle stesse Nazioni Unite, si temeva che il contingente non fosse in grado di controllare la situazione delle elezioni, che come sappiamo in quei Paesi sono spesso momenti di crisi anche se poi portano condizioni migliori, ma nella quale le frizioni tra le varie fazioni si acutizzano sempre di più.

Le Nazioni Unite hanno chiesto, in questa circostanza, di mettere in sicurezza la zona di Kinshasa, mentre le forze dell'ONU erano impegnate prevalentemente nella zona est, dove la situazione era più delicata. L'operazione è stata fatta con grande difficoltà, è andata bene e siamo stati fortunati. Ma anche in questa circostanza si è visto quale sia l'idea delle Nazioni Unite, cioè *«l'Unione Europea ci dà le truppe e le truppe sono a nostra disposizione sotto il nostro comando»*. Ma ciò per l'Unione Europea non è facilmente fattibile perché c'è una difesa dell'autonomia decisionale del Consiglio Europeo. Si è trovato, quindi, un accordo complicatissimo, che (senza entrare nei particolari) prevedeva che il coordinamento si facesse, sostanzialmente, sul luogo.

La missione in Congo è andata fin troppo bene, perché in realtà, la presenza dell'EUROFOR è stata essenziale quando, ai fini di agosto, c'è stato un episodio delicatissimo: il candidato oppositore di Kabila è stato circondato da forze legate a quest'ultimo ed è stato assediato nella sua casa. Se non fosse stato per l'intervento delle truppe dell'EUROFOR, non si sa bene come sarebbero andate le cose.

Su ciò è partita tutta una riflessione, interna all'Unione Europa e alle Nazioni Unite su come fare per sapere pianificare meglio (quando ci sono due Organizzazioni non è facile parlarsi), e delle riflessioni interne all'Unione Europea (senza voler entrare nel tecnico-militare) sulla necessità o meno di riprodurre un «centro» che – pur non essendo un centro di pianificazione in ambito Unione Europea – almeno consenta di preparare meglio l'inizio – prima che venga identificato un Q.G. di entità nazionale per la guida delle operazioni – e il contorno delle operazioni stesse.

Ciò serve per non arrivare all'ultimo momento e dare poi al Centro Operativo Nazionale un compito che, per mancanza di informazioni specifiche, pone in difficoltà la sua organizzazione.

Un altro caso di collaborazione, necessaria ma complicata, è stato quello tragico di Darfur dove la cooperazione avviene con l'Unione Africana. Voglio solo ricordare che, malgrado tutti quelli che possono essere considerati fallimenti nel Darfur, in realtà è ancora una missione dell'Unione Africana nell'ONU. Quello che effettivamente c'è ora è assistito in parte dall'ONU (sino a ieri erano solo loro) e questo si deve al fatto che l'Unione Europea non solo ha dato e continua a dare assistenza in termini di pianificatori, di osservatori sul posto ed etc., ma soprattutto la paga.

Questo non è noto, ma l'intero fondo pro-Africa – creato sotto la Presidenza italiana per l'assistenza alle operazioni di pace in Africa – è stato per l'85% speso per mantenere Amin, perché l'Unione Africana non ha fondi per mantenere le truppe.

Questo è un compito importante per la NATO in termini di trasporti truppe, di addestramento e quant'altro, ma in conclusione i soldi provengono dall'Unione Europea.

Adesso vediamo cosa succede, se ne parlava prima: potrebbe esserci una ipotesi di intervento dell'Unione Europea per mettere in sicurezza i campi dei rifugiati in Ciad, rifugiati provenienti da Darfur in Ciad. Infatti un accordo è intervenuto all'inizio del mese fra i due Presidenti e possa ciò creare i presupposti per una operazione di questo tipo (che potrebbe essere una missione civile-militare) in attesa di un intervento dell'ONU. Questa operazione è ancora allo stato ipotetico, deve essere studiata, ma è una delle possibilità di cui sicuramente la cooperazione con l'ONU sarebbe importante anche perché temporalmente successiva.

Infine, una parola su quello che sono le ultime due missioni più importanti che abbiamo in cantiere. Una partirà il 15 giugno, per l'Afghanistan, nel settore della Polizia, difficilissima che si farà con l'assistenza dell'ISAF in cui l'Italia, ancora una volta, avrà un ruolo importante: sarà la seconda contribuyente ed è molto probabile che il Vice Capo missione sia italiano. L'importanza di questa missione è di avere dei poliziotti che fanno addestramento in Afghanistan e ciò coincide con la decisione del Consiglio europeo di riorientare l'aiuto europeo all'Afghanistan, nei settori polizia e giustizia. Noi abbiamo studiato insieme alla Commissione un grosso intervento, su 7 anni, nel settore della giustizia

e a fine luglio ci sarà a Roma, una conferenza settoriale su questo punto.

Infine, nel Kosovo, dove la situazione è diversa perché, se ci sarà la Risoluzione, ci sarà una presenza contemporanea, ma non dipendente l'una dall'altra, di NATO e di Unione Europea. La missione europea non dipenderà in questo caso (come sarà in Afghanistan) dagli assetti NATO perché faranno cose diverse: nel frattempo, sono stati negoziati delle intese tecniche che definiscono scambi di informazione. Infatti, quando l'apparato di assistenza ai kossovari nel campo dell'ordine pubblico, quando questo apparato dovrà subentrare ai kossovari, (in caso malaugurato di tumulti) per un intervento dell'EUROFOR necessitano informazioni. Quindi, sono due entità che hanno uguale dignità: la futura presenza NATO e la futura presenza dell'Unione Europea con specifici accordi.

Una ultimissima considerazione sull'esperienza del Congo, che per noi è lontano geograficamente e che quindi non consideriamo una priorità; tuttavia, come tutti abbiamo compreso, questo Paese è il perno della stabilità di tutto il continente africano. L'intervento in Congo ci ha insegnato anche un'altra lezione: grande attenzione durante il periodo delle elezioni (abbiamo mandato i soldati, tantissimi osservatori ed etc.), ma dimenticanza dopo le elezioni.

Infatti, in realtà il Congo è lungi da essere – a proposito di *nation building* – una Nazione o uno Stato. In Congo, secondo me, si vedono tre limiti: un limite di attenzione politica, anche giustificata dall'opinione pubblica che non vede il perché di un così lungo sostegno; un limite di rapporti con il Paese perché molto spesso, quando si fa *nation building*, si commette l'errore, la presunzione di parlare solo tra Paesi donatori. Così però tutto ciò non funziona, soprattutto perché, se ci sono state le elezioni e il Governo è stato eletto questo non può essere ritenuto un Governo di transizione, un Governo sotto tutela, ma è un Governo che decide.

La realtà è che, purtroppo, i Governi non sono perfetti, possono essere molto scomodi, ma bisogna ragionare con loro, e questo nel Congo, secondo me, è una grossa difficoltà: i rapporti, che ci sono adesso con i Capi missioni in Congo, sono pessimi.

Nello stesso tempo, però, non bisogna cadere nel trionfalismo: avere una missione di polizia e di giustizia non si può credere o ritenere che le cose si mettono a posto da sole: bisogna saper fare un dialogo difficile e complicato con il Governo, che spesso non tollera una condizione di sostegno, di aiuto, con messa in tutela da parte, in questo caso, dell'Unione Europea.

Amb. MAIOLINI: Ringrazio l'Ambasciatore Meloni per il suo intervento, che conclude la prima sessione, con il quale ci ha fornito un quadro complessivo ed esauriente delle operazioni di pace sotto egida dell'Unione Europea. Al tempo stesso porgo un vivo apprezzamento agli oratori sino a questo punto intervenuti.

Cercando di trarre alcune brevi conclusioni dagli interventi che abbiamo ascoltato, si possono fare alcune considerazioni. La prima è che il rapporto tra l'ONU e l'Italia nel settore della sicurezza ha assunto per il nostro Paese una importanza rilevante, in quanto il nostro peso internazionale o la nostra voce nel contesto societario è sempre più condizionata dalla nostra sostanziale partecipazione alle operazioni di pace dalle Nazioni Unite: operazioni a cui è collegata, in parte, la capacità di sopravvivenza delle stesse Nazioni Unite in un mondo colpito da crisi che si manifestano spesso improvvise e, in parte, la credibilità delle maggiori potenze, che cercano di mantenere la stabilità alla comunità delle nazioni.

Una seconda osservazione è che il sistema ONU necessita di profondi adeguamenti alla nuova realtà delle potenze emergenti, pena il rischio di vedersi soppiantato da altre organizzazioni. È qui, come è stato detto dalla dottoressa Dassù e dall'Ambasciatore Terzi, l'Italia deve evitare ostruzionismi, ma cercare di mantenere una posizione propositiva e di punta per dare vitalità all'ONU, per non essere declassata, per poter continuare a contare nel mondo. Quindi occorrono la propensione per una riforma e un allargamento del Consiglio di Sicurezza, senza aggiuntivi diritti di veto (Dassù), e una sensibilità alla ormai prorompente «responsabilità umanitaria», voluta dall'opinione pubblica mondiale di fronte a crisi, genocidi e Stati falliti. Ma vi è di più: come ha detto l'Ambasciatore Terzi, la laboriosa azione di riforma dell'ONU passa da un nuovo concetto di operazioni di mantenimento della pace, nel senso di non cercare più, solamente, di arginare le crisi e di congelarle, ma di operare per ricostruire gli Stati e le relative istituzioni, distrutte dalle crisi stesse: *nation building*, quindi.

Da questi due interventi è emerso come lo sforzo dell'Italia, per essere presente o vitale nel processo di riforma, passa attraverso la nostra grande partecipazione alle operazioni di pace nel mondo. Gli interventi dell'Amb. Moreno e dell'Amb. Meloni su NATO e Unione Europea hanno poi dato modo di constatare che le modalità concrete del nostro contare nel mondo e pesare nell'opera di modernizzazione delle operazioni di pace, obiettivo che si è prefissato

il nuovo Segretario Generale Ban Ky Moon, passa anche attraverso un avvalersi dell'unicità di capacità operativa della NATO e della specificità del *soft power* dell'Unione Europea: queste istituzioni sono, infatti, entrambe attrezzate militarmente e culturalmente per svolgere quel ruolo di ricostruzione degli Stati che è vitale per un minimo di convivenza pacifica in un mondo ormai pluripolare e in crescita economica disordinata e altamente competitiva.

Un'ultima annotazione. Tutti gli argomenti trattati e la finalità dell'Italia di contare nel mondo e di farsi ascoltare dipendono, ci hanno detto gli oratori, non solo dalla nostra capacità di presenza nell'ONU, NATO e Unione Europea, ma anche e soprattutto da una forte convergenza di volontà di politici, militari e diplomatici, che tali interessi devono sentire, condividere e difendere.

Con queste brevi considerazioni chiudo la prima sessione dei lavori del convegno.

SECONDA SESSIONE

Coordinatore

Gen. C.A. (ris) Giulio FRATICELLI

Relatori

Amm. Sq.(aus. ric.) Giovanni VITALONI

Gen. C.A. Giovanni RIDINÒ

Gen. D. Claudio GRAZIANO

Gen. C.A. Mauro DEL VECCHIO

Dott. Fausto BILOSLAVO

INTRODUZIONE ALLA SECONDA SESSIONE

Signore e Signori buongiorno. prendo idealmente il testimone dell'Amb. Majolini e dai suoi conferenzieri che hanno mirabilmente condotto la prima sessione di questo convegno, mettendo a fuoco temi di fondamentale importanza per le Nazioni Unite e le *peace support operations* (PSO).

Lo scopo di questa sessione, o dovrei meglio dire la sua ambizione, è quello di arrivare ad una linea di proposte che possano essere successivamente avanzate anche sul piano istituzionale per migliorare l'efficacia delle operazioni di supporto alla pace, svolte dalle Nazioni Unite e dalle altre Organizzazioni internazionali coinvolte in questo genere di operazioni.

Le ragioni per cui siamo spinti a fare questo sono state già illustrate questa mattina: il ruolo dell'Italia, la sua presenza nelle missioni di pace, il suo contributo dato alle Nazioni Unite ed altro ancora, ma, consentitemi di dire, anche il nostro modo di fare *peace keeping*, proprio nell'ambito dell'ONU, dove sino a poco tempo fa il ruolo svolto dai Paesi Scandinavi ha costituito il «biglietto da visita» delle Nazioni Unite stesse. E allora, perché non aggiungere a questo biglietto da visita anche le altre Nazioni, in particolare l'Italia, visto che ha titoli così importanti?

Ma la ragione forse prevalente è costituita dalla possibilità di incidere maggiormente su quello che è il benessere delle popolazioni e sul diritto di queste popolazioni ad avere un destino diverso da quello che stanno vivendo nelle varie situazioni di crisi.

Vi sono dunque tanti motivi per avanzare proposte e cercare di essere più incisivi nelle operazioni di pace. Parliamo di operazioni di pace, ma è tutto qui il tema della sicurezza? No, sappiamo benissimo che la sicurezza dipende da tante altre cose! Ma oggi, vogliamo mettere, come si è fatto nella prima sessione, la lente d'ingrandimento sull'aspetto delle *peace support operations*, perché riteniamo che sia questo l'aspetto sul quale moltissimi Paesi, incluso il nostro, impiegano una consistente parte delle proprie risorse umane e finanziarie. D'altronde alle Nazioni Unite, di cui abbiamo sentito tratteggiare le luci e le ombre, forse più delle operazioni di pace, in questo momento, non è possibile chiedere.

Permangono infatti limitazioni funzionali di grande rilievo, tra cui:

- la mancanza di un Comando strategico;
- la posizione, semplicemente sulla carta, direi con una funzione notarile o poco più, del *Military Staff Committee*, organismo costituito dai Capi di Stato Maggiore dei cinque Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza, che si riunisce periodicamente senza sbocchi concreti;
- la mancanza di *intelligence*, nel senso che noi diamo a questa parola;
- le forze, che vengono costituite «alla carta», mancando un esercito permanente, dopo il naufragio di tutti i tentativi di costituirlo dal 1945 in poi;
- la logistica, che è calibrata solo per le operazioni di supporto alla pace e per un impegno moderato. Peraltro in questo siamo attori di primo piano poiché la base logistica dell'ONU è dislocata a Brindisi, dove si svolgono importanti attività in tale contesto.

Con questi presupposti, che forse pochi vogliono o possono cambiare in profondità, non si può dunque andare oltre le PSO. Possiamo e dobbiamo però cercare di rendere tali operazioni più efficaci. Questo per noi è un compito che ha una valenza pratica e una valenza etica e quindi occorre fare tutti gli sforzi per raggiungere il risultato.

L'esigenza di maggiore efficacia in ambito Nazioni Unite non è dell'ultima ora, bensì un'esigenza che si è manifestata in più occasioni e la ricerca di correttivi è anch'essa un esercizio di lunga durata. Tra le tappe di questo esercizio ricordo:

- l'intervento di Boutros Ghali, con la sua «*Agenda for Peace*» (1992);
- il rapporto Brahimi del 2000;
- il documento «*Peace Operations 2010*», varato nel 2005;
- l'aggiornamento di questo documento, con particolare riguardo a «*Three priority Areas*», su cui ha focalizzato l'attenzione il nuovo Segretario Generale dell'ONU e con il quale si sta modificando la struttura del Segretariato a New York.

Tutto questo ha fatto sì che si migliorasse, attraverso i tentativi succedutesi nel tempo, il modo di fare *peace keeping* all'interno dell'ONU, proprio in senso pratico.

Se si considerano le difficoltà incontrate, ciò che è stato realizzato, accanto alle ombre e alle luci, ha del miracoloso in termini di interventi. Alle missioni che sono state ricordate questa mattina, vorrei aggiungere anche quelle in Sierra Leone, ad Haiti e a Timor, i cui i risultati sono stati complessivamente in linea con le aspettative.

Ma alla fine di tutto, rimane un deficit, un deficit palpabile di capacità d'intervento (sicurezza e ricostruzione), che richiede misure pratiche, specie ora che ci si predispone ad affrontare nuove missioni nel Sudan, nel Ciad e in Africa Centrale.

E allora la prima domanda che noi ci poniamo, è questa: esiste una possibilità pratica di fare dei passi avanti, sia nel militare (sicurezza) sia nel civile (ricostruzione)? Tra parentesi, quando parliamo delle strutture di comando, pensiamo sempre alla coesistenza della componente militare e di quella civile e di una loro stretta connessione per raggiungere insieme un successo complessivo nelle missioni. Esiste, dicevo, una possibilità pratica di fare ulteriori passi in avanti, in maniera da far coincidere un po' di più la capacità dell'ONU con la sua «*core mission*», con quanto è già in grado di dare in termini di legittimazione, per fare in modo che questa legittimazione non rimanga anch'essa soltanto una funzione notarile, non corroborata da una capacità operativa?

Seconda domanda: se nonostante gli sforzi rimanesse il deficit già citato, quale deve essere e come deve essere estrinsecato il concorso di altre Organizzazioni?

Terza domanda, che poi le riassume un po' tutte: poiché le risorse che ciascun Paese, sia esso industrializzato che in via di sviluppo, è in grado di fornire sono sempre le stesse, cambiando semplicemente i formati, i «cappelli», come diciamo noi, sotto cui agiscono nelle operazioni di supporto alla pace, come è possibile mettere tali risorse in sistema, pianificare in modo compatibile un intervento in maniera tale che non ci si trovi di fronte a sorprese quando si tratta di schierare le forze, venendo meno a uno dei requisiti fondamentali, che è la prontezza operativa?

Per cercare di rispondere a queste domande vorrei incanalare la nostra discussione su tre direzioni fondamentali:

- il comando delle operazioni;
- le forze che devono essere messe a disposizione;
- l'integrazione, tra le varie componenti militari e civili, che determina il successo o il fallimento di una PSO, con particolare riguardo al «*nation building*», in cui abbiamo voluto inserire un aspetto particolare, meritevole d'attenzione, quello della comunicazione, che sarà trattato nell'ultimo intervento della sessione.

Diamo così inizio alla seconda sessione, facendo intervenire valenti rappre-

sentanti nazionali, che hanno occupato posizioni di comando nella struttura delle Nazioni Unite a New York e sul campo.

Il primo a intervenire è l'Ammiraglio Giovanni Vitaloni, sino a pochissimo tempo fa Sottocapo di Stato Maggiore della Marina Militare, ma che è stato a New York quale Consigliere Militare del Rappresentante Permanente della nostra Missione all'ONU dal 1999 al 2002. Oggi è il Presidente del SHIRBRIG, una struttura multinazionale a livello Brigata, di elevata prontezza operativa, a cui da il suo contributo anche l'Italia, che riunisce prevalentemente Paesi nordici e che è proiettata per interventi nell'ambito delle Nazioni Unite.

L'Ammiraglio Vitaloni parlerà delle missioni sotto egida ONU, degli strumenti operativi, delle loro possibilità e dei loro limiti: prego Ammiraglio Vitaloni.

Amm. Sq. (aus. ric.) Giovanni VITALONI
Presidente «SHIRBRIG»

MISSIONI DI SUPPORTO ALLA PACE SOTTO EGIDA ONU: STRUMENTI OPERATIVI, POSSIBILITÀ E LIMITI

La parola egida sta ad indicare sia le missioni sotto mandato che quelle sotto comando ONU, ma l'argomento che tratterò riguarda unicamente le missioni sotto comando ONU. Il mio intervento, nell'attuale configurazione delle Nazioni Unite, riguarderà il Dipartimento delle Operazioni di Pace (DPKO) e Dipartimenti correlati, a cui è devoluto il compito della gestione di tutte le operazioni sotto comando ONU, congiuntamente al sostegno logistico, in termini di mezzi e materiali, fornito dalla Base Logistica dell'ONU di Brindisi.

Questi elementi, che rappresentano gli unici «strumenti operativi» delle Nazioni Unite, non disponendo esse di Forze preassegnate, e che sono utilizzati per gestire e sostenere le operazioni di *conflict prevention* e di *peace-keeping*, stanno vivendo una fase di profonda crisi per la gestione di una mole sempre crescente di attività, specie nel campo del supporto logistico e del coordinamento.

Nel momento in cui stavo sviluppando il tema del mio intervento, l'ONU ha dato inizio ad un processo di revisione che, attraverso un approfondito esame dei risultati delle operazioni di peacekeeping e delle carenze emerse nella loro gestione, porterà a nuovi assetti dei Dipartimenti correlati.

Per questo e per non riferirmi ad una organizzazione che a breve apparterrà al passato, ho orientato il mio intervento sulle nuove strutture e le loro funzioni, che daranno all'ONU un assetto moderno ed adeguato alle mutate esigenze.

Agli inizi degli anni novanta, le operazioni di pace dell'ONU aumentarono in maniera esponenziale a seguito delle crisi che si erano verificate nel mondo e la presenza dei «*peacekeepers*» sul terreno passò rapidamente da circa 10.000 unità nel 1992 a circa 80.000 unità nella prima metà del 1993.

Le operazioni di pace non ebbero però i risultati sperati, ma al contrario misero in evidenza tutta la «debolezza» e le carenze procedurali e di gestione delle missioni a comando ONU, in particolare per quelle missioni dove si doveva prevedere l'uso della forza per riportare la pace nelle aree di crisi, agendo sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Fra le missioni di questo periodo cito le missioni in Somalia (UNOSOM) e

in Bosnia, che rappresentano le missioni da cui furono tratti insegnamenti per rivedere sia l'organizzazione centrale dell'ONU sia le modalità di condotta delle operazioni sul terreno.

Ebbe così inizio un processo di revisione del Dipartimento per le Operazioni di Pace per adeguarlo alle esigenze e ai cambiamenti che nel tempo si erano manifestati a causa della nascita di più complesse missioni di pace.

La battuta d'arresto delle missioni di pace tra il 1996 e il 1998 rallentò questo processo, che ebbe però un'accelerazione quando nel 1999 l'allora Segretario Generale Kofi Annan dette il mandato all'Ambasciatore Brahimi di intraprendere una generale analisi e revisione di tutti gli elementi e gli aspetti che partecipano alla pianificazione ed allo svolgimento delle operazioni di *peace-keeping*.

Il processo di revisione, che prese il nome di Brahimi Report, ebbe inizio nel 2000 ed è stato considerato completato nel 2005, non fu una radicale ristrutturazione, ma una ottimizzazione del DPKO, dove singoli elementi sono stati riorganizzati per funzione al fine di renderne più snella ed efficiente la struttura. In particolare la *Police Division* fu separata dalla *Military Division* e furono ben indicati gli elementi di organizzazione per meglio definire il «chi e che cosa».

Il Consigliere Militare, che era un Generale di Corpo d'Armata alle dipendenze del Segretario Generale, venne messo alle dipendenze dell'*Under Secretary General* (USG), con il grado di Generale di Divisione, assumendo l'incarico di vertice della *Military Division*. Inoltre, per facilitare l'avvio di nuove missioni, il DPKO ebbe a disposizione un fondo di 50 milioni di dollari e furono costituiti nella Base Logistica di Brindisi due «*start-up kit*» per il supporto logistico.

Quale è stata però la debolezza di questa revisione? Alla base vi era l'ipotesi che nel corso di un anno potesse partire una sola nuova missione con un numero medio di 30-40.000 unità in teatro, mentre negli ultimi 3 anni, per le diverse crisi regionali che si sono verificate nel mondo, sono state lanciate ben 9 missioni ed il numero del personale civile e militare impegnato ha raggiunto quasi il doppio di quello ipotizzato da Brahimi.

Emerse pertanto l'impossibilità di poter gestire propriamente tutte le missioni da parte del DPKO, dotato di una struttura non adeguata non solo per la qualità, ma anche per la quantità di personale, ed incapace, quindi, di svolgere un'appropriata attività di Comando e Controllo. Questa carenza è ben cono-

sciuta e, recentemente, è stata anche motivo della ferma posizione italiana al fine di costituire all'interno del DPKO una Cellula di pianificazione strategica per seguire e guidare la ristrutturata missione UNIFIL in Libano.

Oggi ci sono circa 80.000 «*peacekeepers*» impegnati in 18 missioni e si prevede di superare le 110.000 unità agli inizi del prossimo anno con l'avvio delle missioni in Darfur, Repubblica Centrafricana e Somalia.

Quanto sia aumentata l'attività, che vede coinvolto il DPKO, è confermata anche dall'attività del Consiglio di Sicurezza: nell'anno 2006, delle 272 riunioni formali, 103 hanno riguardato rapporti del Segretario Generale, 158 erano collegate alle operazioni di pace e 71 mirate alle operazioni di pace.

Peraltro è da osservare che, oltre ad aumentare in numero ed in entità, le attuali operazioni di pace dell'ONU hanno assunto una forma più complessa, multidisciplinare ed integrata tra tutte le componenti presenti sul terreno: Politica, Militare, di Polizia, Umanitaria, Logistica-amministrativa, *Gender* e HIV, *Demining* e Pubblica Informazione.

In tutto questo si inserisce il contemporaneo potenziamento e ampliamento del ruolo della base logistica dell'ONU di Brindisi che, oltre all'attività di acquisizione, stoccaggio di materiali ed equipaggiamenti, alla manutenzione dei mezzi, svolge anche la funzione di scuola logistica. Essa è, inoltre, la sede dove vengono organizzati corsi per il personale, anche militare, prima del dispiegamento in teatro e sarà utilizzata come base per le forze di pronto impiego della *ONU Police*.

Accertata la necessità di procedere ad una radicale revisione dei Dipartimenti dell'ONU, l'Assemblea Generale ha dato mandato al Segretario Generale, con la Risoluzione 61/256 del 15 marzo 2007, di intraprendere uno studio per rafforzare la capacità delle Nazioni Unite nel gestire, sostenere ed incrementare l'efficacia delle operazioni di pace, garantendo la sicurezza del personale, nonché una gestione efficiente delle risorse e del personale stesso; la stessa Risoluzione ha indicato 5 aree di particolare attenzione: dottrina, personale, partenariato, organizzazione e risorse.

Il Segretario Generale in data 13 aprile 2007 ha presentato il suo rapporto che oggi è all'esame della 5^a Commissione Bilancio per una verifica della disponibilità finanziaria, in quanto l'aumento del personale, sia numericamente (aumento di circa 320 unità) sia qualitativamente (nuova costituzione di 1 USG, 3 ASG, 4 D2, 11 D1), porterà ad un consistente aumento dei costi e quindi dovrà esserne verificata la fattibilità in funzione delle risorse necessa-

rie per la copertura finanziaria delle spese correlate (circa 65 milioni di dollari in più per il 2007/8).

Oltre a quanto sarà specificatamente indicato successivamente, le novità di questa ristrutturazione sono: la costituzione del *Department of Field Support*, che acquisirà tutte le funzioni dell'*Office Field Support* del DPKO e assorbirà alcune funzioni di altri Dipartimenti, in particolare del *Department of Management*; la contestuale assegnazione di una maggior autonomia e responsabilità ai Rappresentanti Speciali che dipenderanno dal Segretario Generale (SG) per il tramite del DPKO; la costituzione degli *Integrated Operational Team*, strumento principale per la pianificazione congiunta ed integrata. Faccio di seguito un esame delle nuove strutture.

Department of Peacekeeping Operations

A parte i singoli elementi che illustrerò successivamente, vorrei sottolineare la costituzione dell'Ufficio dell'*Under Secretary General (USG)* che, nella visione del Segretariato, rappresenta l'elemento di coordinamento fra il DPKO e il costituendo *Department of Field Support (DFS)*, elemento chiave unificatore per la gestione e il controllo dei vari aspetti delle operazioni di pace.

Nella proposta formulata dal Segretario Generale, il Situation Centre, attualmente parte dell'*Office of Operation*, sarà posto direttamente sotto questo Ufficio (USG) e ciò risponderà alla necessità di stabilire una singola unità in grado di fornire informazioni sia al DPKO che al DFS, divenendo reale ed importante punto di raccordo fra i Quartieri Generali e le missioni.

Questo peraltro è in linea con le raccomandazioni dello *Special Committee of Peacekeeping Operations*, che nelle sue conclusioni ha chiesto unità di comando nel Quartier Generale ed in teatro. Il DPKO sarà inoltre costituito dai seguenti elementi di organizzazione:

- *Office of Operation*, che sarà competente per l'attuazione dei mandati e degli obiettivi del *Security Council (SC)*. Ad esso spetterà inoltre sovrintendere i processi di pianificazione per missioni nuove ed esistenti, integrando le informazioni provenienti dai vari Dipartimenti delle Nazioni Unite e di altre entità incluse le Forze militari e di Polizia, delle varie Organizzazioni Umanitarie etc.; sarà anche responsabile dell'adempimento del *reporting* al Segretario Generale sulle operazioni. Per rafforzare l'Ufficio, vengono richieste risorse aggiuntive soprattutto per le ulteriori Divisioni che si verranno a creare, ovvero: aumento del numero delle Divisioni Regionali da 3

a 4: l'attuale *African Division* verrà trasformato in due Divisioni, nelle quali si riconfigureranno le competenze correnti. La metà delle operazioni di pace risiede infatti in territorio africano; si tratta, ad oggi, di 10 Missioni che coinvolgono il 75% dello spiegamento di truppe, con un carico di lavoro che l'attuale Divisione non può gestire pienamente. L'*African Division I* si occuperà di Sudan, Darfur, Africa Centrale e dell'Est, nonché di sostenere il processo di pace in quei Paesi; delle operazioni in Etiopia ed Eritrea; delle potenziali operazioni che potrebbero sorgere in Ciad, nella Repubblica Centro Africana nonché di una possibile missione in Somalia; l'*African Division II* curerà invece le Regioni dei Grandi Laghi, includendo quindi le operazioni in Sierra Leone, Liberia, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo e Burundi. Le Divisioni territoriali faranno capo ai 4 futuri Direttori (invece dei 3 attuali);

- costituzione degli *Integrated Operational Teams (IOT)*: ne sono previsti sette da inserire nelle Divisioni Territoriali (due per l'*African Division I*, due per l'*African Division II*, due per l'*Asia and Middle East Division*, uno per l'Europa and *Latin American Division*). Ogni IOT sarà responsabile per un minimo di due missioni e sarà composto da due militari, due addetti di polizia, due specialisti di attività di supporto ed esperti politici, il cui numero dipenderà dalla complessità della missione. Il personale sarà selezionato dal DFS e dall'*Office of Military Division*, inclusa la *Police Division*, mentre la composizione dei teams e le relative competenze del personale impiegato saranno sottoposte alle decisioni della Sezione dell'*Office of Internal Oversight Service* del DPKO.

Nel suo ultimo rapporto (A/61/743), l'*Office of Internal Oversight Service* si è infatti dichiarato a favore di strutture miste come le *Integrated Mission Planning*, che potrebbero essere usate in futuro anche per affrontare tematiche più vaste, come il disarmo, il Settore Sicurezza, le riforme legali, i sistemi di giustizia, i temi del *gender*, del HIV etc.

Gli IOT dovranno avere stretto legame con l'*Office of Operation*, con l'*Office of Military Affaire* e la *Police Division*.

Il Segretariato intende così gettare le basi per una futura organizzazione delle Divisioni Regionali, in cui esperti politici, militari e forze di polizia lavorino insieme e, seguendo anche le raccomandazioni del Rapporto Brahimi, avere un *Office of Operation* con funzione di «integrazione».

Sotto la guida dei Direttori Regionali, i *teams* diverranno il «*core*» di una

Integrated Mission Planning che, grazie al management integrato, rappresenteranno un chiaro punto di raccordo e riferimento per tutte le operazioni; avranno il compito di formulare linee di indirizzo e fornire il necessario sostegno operativo alle missioni, nonché la consulenza specialistica ai vertici dell'ONU. Saranno inoltre l'unico punto di contatto per le Nazioni contributrici e con gli altri partners della specifica missione

Office of Military Affairs (ex Military Division)

Oltre a futuri incrementi di risorse da dettagliare successivamente, si prevede l'*upgrading* del *Military Adviser* a livello di *Assistant Secretary General (ASG)* in modo da elevarlo al rango degli altri *Commanders e Chief of Military Observer*. Ciò diviene tanto più necessario per il notevole aumento delle forze militari (come già detto attualmente circa 80.000 unità in teatro).

Le tre Direzioni che compongono l'Ufficio – *Military Planning Service, Force Generation Service e Current Operation Service* – verranno rinforzate anche a seguito del trasferimento di parte del personale negli IOT.

Office of Rule of Law and Security Institution

Prevede la figura dell'*Assistant Secretary General (ASG)* come coordinatore di attività nell'area giurisdizionale, del disarmo, della smobilitazione e reintegrazione, nel settore della sicurezza e in quello del «*mine action*».

L'*Office of Police Division* verrà rinforzato sotto la direzione dell'*Office of Rule and Law and Security Institutions*, seguendo le indicazioni del Rapporto Brahimi; essa dovrà rispondere alle accresciute esigenze di affermare la tutela delle leggi e delle regole nel processo di pace.

Quanto alla *Standing Police Capacity*, si prevede un sensibile aumento del numero di addetti attuali. Considerandola componente cruciale per il processo di pace, anche la parte relativa al *Disarmament, Demobilization and Reintegration* sarebbe rafforzata. Notevole importanza viene infine riconosciuta al Settore Sicurezza come elemento di consolidamento per il processo di pace.

Division of Policy, Evaluation and Training

Questa Divisione sarà istituita anche per dar seguito alle raccomandazioni del Rapporto Brahimi, al fine di garantire l'omogenea formazione del personale. La nuova Divisione provvederà all'adeguamento del *training* basato sulla valutazione delle missioni e sarà di supporto sia al DPKO, sia al DFS.

Essa sarà composta dalla precedente Sezione del DPKO *Best Practises, dall'Office of Integrated Service* e dalle nuove Sezioni *Evaluation e Partnerships*.

Department of Field Support

Il *Departement Field Support (DFS)* sarà responsabile per aspetti finanziari, *procurement*, logistica, gestione di tecnologie e questioni amministrative. Le competenze dell'attuale *Office of Mission Support* del DPKO saranno dunque tutte trasferite al DFS, con conseguente rafforzamento dello staff, soprattutto al livello manageriale.

Tre le componenti principali: Ufficio dell'*Under Secretary General*, Ufficio del *Field Administrative Support* e Ufficio dell'*Integrated Support Service*.

Per garantire unitarietà di comando, l'USG del DFS sarà alle dipendenze dell'USG del DPKO per tutte le questioni relative alle operazioni di *peace-keeping (directive authority)*; anche in osservanza a quanto raccomandato dall'*Oversight*, dovrà disporre di personale esperto, in grado di garantire sui vari campi le attività di supporto per il management (nella valutazione della creazione di una missione, negli aspetti legali di interazione anche con il Dipartimento di *Legal affaire*, negli aspetti di *Procurement*, soprattutto in seguito alla proposta di aumentare la *Delegation of Authority* e nel reclutamento di nuovo personale). Alle dipendenze dell'USG ci sarà l'*Office of Field Administration Support*, che sarà guidato da un'*Assistant Secretary-General* e sarà responsabile delle attività delle Divisioni del Personale, del Budget, della Condotta ed *Oversight*. Sotto il coordinamento dell'Ufficio si troveranno:

- l'***Office of Personnel Field Division***, che eredita le funzioni dell'attuale *Human Resource Management Departement Personnel*, che gestisce circa 18.000 civili distribuiti in tutte le operazioni di pace dell'ONU. Includendo i trasferimenti aerei per più di 11.000 persone, l'Ufficio gestisce circa 700 milioni di dollari all'anno. Rispondendo alla richiesta dell'Assemblea Generale, il SG ha inteso fornire un pacchetto di riforme sulle risorse umane, alcune delle quali focalizzate sulla necessità di risolvere problematiche come l'*high vacancy*, il *turn over* o reclutamenti rapidi soprattutto sul campo. L'Ufficio in questione, avrà alle sue dipendenze due sezioni: il ***Field Personnel Operations Service***, per la nomina dello *staff*, per i viaggi e l'amministrazione, e il ***Field Personnel Specialist Support Service***, per la *policy* e l'organizzazione a livello più generale (*job classification*, per esempio, e sviluppi di carriera). Le competenze si estenderebbero anche alla gestione e

al movimento di personale di più alto livello come pure al *manangement* del *website*. Il Rapporto afferma che, nonostante queste deleghe di responsabilità comportino una espansione del «*Field Personnel Division*», esse non diminuiscono comunque l'autorità centrale dell' «*Office of Human Resources Management*», rendendo solamente più chiaro l'*accountability* dell'esercizio;

- il ***Field Budget and Finance Division***, che sarà competente della preparazione dei *budgets* delle missioni, della stipula dei *memoranda of understanding* e dei contratti sempre più numerosi e complessi. La Divisione dovrà essere rafforzata in quanto l'attuale consistenza non È in grado di evitare i gravi ritardi nelle formulazioni e valutazioni dei bilanci da sottoporre alla revisione del DPKO e del *Management Department*.

Conduct and Oversight Division

Questa Divisione nasce dalla crescente esigenza di risolvere questioni disciplinari che si verificano nei vari teatri; essa svilupperà le «*policies*» per promuovere i più idonei standard di comportamento, assicurerà appropriate investigazioni, promulgherà adeguate «*guide-lines*» per misure disciplinari, supervisionerà le raccomandazioni sui contratti da sottoporre all'ASG, fungendo così da centro di coordinamento nell'esercizio delle autorità del *procurement*.

Office of Integrated Support Service

Sarà sotto la guida di un «*Assistant Secretary-General*», che coordinerà la logistica ed il settore di comunicazione tecnologica delle operazioni di pace e funzionerà, al tempo stesso, come supervisore dello sviluppo del concetto di operazione e di preparazione delle operazioni. Sarà inoltre responsabile del «*Procurement Service*», soprattutto per le aumentate necessità di materiali, mezzi ed equipaggiamenti che sempre più devono essere reperiti in tempi rapidi. Sotto il coordinamento dell'Ufficio si troveranno:

- ***Information and Communication Technology Division***: sulla scorta dell'aumentata necessità di disporre di informazioni sulle ditte e fare da tramite fra i due Dipartimenti, attuando nel contempo le raccomandazioni dell'OIOS al riguardo, l'esistente Servizio di *Communication and Information* viene dunque trasformato in Divisione. In merito viene previsto un sistema («*enterprise system*»), la cui utilizzazione potrà essere modulata a seconda delle esigenze locali. La Divisione avrà alle sue dipendenze:

Field Communications and IT Operation Service - Information System Service;

- ***Logistic Support Division***, che avrà le competenze ed il ruolo dell'*Office of Mission Support*, ad eccezione della parte informazione e tecnologia, che viene assorbita dalla *Division Information and Communication Technology Division*. Sarà composta di 3 Sezioni: *Operational Support Service*, *Specialist Support Service* e *Transportation and movement Service*. Da questa Divisione dipenderà, inoltre, la Base Logistica di Brindisi.

Field Procurement Service

Il valore del *procurement* sta aumentando in maniera vertiginosa: si calcola che l'85% sia in supporto delle Missioni. Al momento, le «*Financial Rules*» delegano la relativa responsabilità all'USG per il Management che, a sua volta, delega il proprio ASG. Poiché i processi di *procurement* PKO sono molto più dinamici e diversi da quelli del richiesti nell'«*Headquarters*», si prospetta ora la decentralizzazione della responsabilità ad una sola figura, l'ASG «*Office Integrated Support Service*». La Divisione in questione sarà composta dalle Sezioni: *Field Transportation Procurement Service*, *Field Supply Procurement Section*, *Field Engineering and Special Projects Procurement Section* e *Field Communications and IT Procurement Section*.

Conclusioni

Se la riforma andrà avanti secondo quanto previsto da questo rapporto, molti degli inconvenienti ed insuccessi avvenuti in passato dovrebbero essere evitati e, con un po' di ottimismo, si potrebbe pensare che le Nazioni Unite abbiano preso coscienza della necessità di dotarsi di una reale ed efficiente capacità di Comando e Controllo a livello strategico oltre che svolgere un ruolo politico.

La proposta di questa ristrutturazione è sicuramente una svolta significativa all'interno dell'ONU e rappresenta la volontà di coloro che, dopo una lunga esperienza fatta operando all'interno delle Nazioni Unite, hanno voluto rendere la struttura capace di condurre operazioni di pace sempre più complesse in maniera efficiente e poter intervenire in tempo reale al variare della situazione.

La ristrutturazione consentirà all'ONU di disporre di strutture di Comando e Controllo Strategico, di disporre di una seppur minima capacità di «*intelligence*» per avere un supporto nel processo decisionale e di avere un

supporto logistico adeguato alle missioni complesse che sono in corso o che si stanno avviando.

L'incremento dell'efficacia operativa dell'ONU dipenderà sì da questa ristrutturazione, ma soprattutto dalla volontà dei Paesi membri, in particolare dei Paesi sviluppati, a partecipare e supportare le missioni sotto comando ONU, garantendo un contributo adeguato in termini di uomini, mezzi e materiali all'unica autorità legalmente riconosciuta a livello mondiale, le Nazioni Unite.

Peraltro l'ONU non disporrà di alcuna riserva strategica, se non cambierà l'atteggiamento e la disponibilità delle Nazioni a fornire assetti sotto comando ONU, da utilizzare in situazione di crisi; riserva strategica che diviene necessaria per missioni ad alto rischio dove la situazione può variare con conseguenze gravi per i «*peacekeepers*», come ad esempio è avvenuto in Congo nel 2006 in occasione delle elezioni, dove è stata l'Unione Europea a garantire le forze per la riserva strategica.

L'ONU infine non dispone di una Forza preassegnata per un rapido dispiegamento in un'area di crisi, mentre tutte le esperienze passate hanno dimostrato che È fondamentale la presenza di un *framework* di forze entro le prime sette settimane dal mandato del Consiglio di sicurezza per un successo della missione di supporto alla pace.

A tal proposito una breve nota sulla SHIRBRIG, la «*Multinational Stand-by High Readiness Brigade*», di cui presiedo il Comitato Politico-Militare. La SHIRBRIG nasce nel 1996 come un Comando multinazionale a disposizione esclusivamente dell'ONU per rinforzare il «*United Nations Stand by Arrangement System*» (UNASAS). L'idea fu infatti richiamata ed enfatizzata dal Segretario Generale delle Nazioni Unite l'anno dopo in una dichiarazione a supplemento dell'«*Agenda per la Pace*». In essa si raccomandava alle Nazioni la creazione di una forza d'intervento rapido costituita da unità di Paesi membri, che avessero simili standard addestrativi, dottrina, interoperabilità di equipaggiamenti e sistemi e relazioni di comando e controllo. In questo modo la forza coesa sarebbe stata in grado di dispiegarsi in modo rapido nei teatri di crisi del mondo.

Successivamente, nel 2000, tale concetto fu ripreso e rafforzato anche nel «*Brahimi report*» («*Panel on UN Peace Operations*»), in cui veniva studiato come incrementare la capacità delle Nazioni Unite a condurre «*Peace operations*».

Attualmente fanno parte di SHIRBRIG 24 Paesi, dei quali 16 come mem-

bri e 8 come osservatori. SHIRBRIG ha partecipato in varie forme dal 2000 ad oggi a 5 missioni ONU:

- 2000 UNMEE - *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*;
- 2003 Supporto ad ECOWAS - *Economic Community Of West African States*, per la pianificazione della missione ONU in Costa d'Avorio;
- 2003 UNMIL - *United Nations Mission in Liberia*;
- 2004 UNAMIS - *United Nation Advanced Mission in Sudan*;
- 2005 UNMIS - *United Nations Mission in Sudan*.

Nel 2007 SHIRBRIG ha reso disponibili Ufficiali per la partecipazione all'Advance Mission per MINUTAC, in Chad e CAR.

Gen. Fraticelli: Grazie Vitaloni per il tuo intervento. Approfitto di questa pausa per dare il benvenuto alla M.O.V.M. Cap. Paglia, al Presidente della Commissione Difesa della Camera ed al Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, che hanno voluto essere fra noi e li ringrazio per questa loro presenza.

Rimanendo sempre alla «testa», cioè a New York, passiamo al secondo intervento che è quello del Gen. C.A. Giovanni Ridinò; egli è attualmente il Comandante del 1° FOD (Forze di Difesa dell'Esercito Italiano), ma è stato Vice Comandante della Divisione Multinazionale in Bosnia e successivamente è stato il Direttore della Cellula Militare Strategica, presso l'ONU a New York, per le missioni UNIFIL.

Prego Ridinò.

LA MISSIONE UNIFIL IN LIBANO

È con vero piacere che ho accettato l'invito per una conversazione su *United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)* e sulla *Strategic Military Cell (SMC)*, istituita nell'ambito del *Department for Peace Keeping Operations (DPKO)* delle Nazioni Unite in New York a seguito, appunto, del rilancio dell'operazione UNIFIL.

Dopo una breve premessa per richiamare i fatti più importanti connessi con l'operazione UNIFIL, cercherò di lumeggiare per linee principali l'Organizzazione del DPKO al fine di meglio comprendere la collocazione della UNIFIL *Strategic Military Cell* al suo interno. Completerò la presentazione con alcune considerazioni e conclusioni personali.

Sono noti a tutti i fatti che hanno portato a modificare in modo significativo il mandato di UNIFIL, ma li richiamo in modo sintetico per inquadrare meglio gli antefatti che hanno portato alla costituzione della Cellula Strategica presso il Palazzo di Vetro a New York. Il 12 luglio 2006 alcuni elementi armati appartenenti ad *Hezbollah* (il Partito di Dio) hanno catturato due soldati israeliani. L'evento, che in realtà rappresentava il limite di saturazione di tutta una serie precedente di provocazioni e di palesi atti di ostilità da parte di *Hezbollah*, ha dato inizio ad un'azione di forza (protratta fino al 14 agosto) dell'Esercito israeliano per la liberazione degli ostaggi.

UNIFIL, fino a quel momento, aveva svolto nel sud del Libano, con una forza di circa 2.000 uomini, prevalentemente una missione di osservazione, finalizzata a confermare il ritiro di Israele dal Libano, ristabilire la pace e la sicurezza ed assistere il Governo Libanese nel ripristino di una effettiva autorità nell'area.

L'11 agosto del 2006 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 1701, ha deciso di estendere il mandato di UNIFIL assegnandogli nuovi compiti, sui quali vi intratterà successivamente il Gen. Graziano.

A seguito della risoluzione del Consiglio di Sicurezza, l'Area di Operazione di UNIFIL è stata estesa fino ad includere l'area di Tiro ed è stato autorizzato l'incremento della forza da 2.000 fino ad un massimo di 15.000 unità. L'Area

di Operazione di UNIFIL, inoltre, è stata estesa anche sul mare, comprendendo, **per la prima volta**, anche un settore marittimo.

Sono state, pertanto, redatte le nuove Regole di Ingaggio (ROEs) ed il nuovo Concetto Operativo (CONOPS), stilati inizialmente dalla Military Division del DPKO. A seguito dell'estensione del mandato e delle capacità di UNIFIL e su richiesta dei Paesi europei, che avevano deciso di partecipare alla missione con l'invio di truppe, è stata costituita presso il DPKO la *UNIFIL Strategic Military Cell* per garantire una maggior capacità di Comando e Controllo da parte delle Nazioni Unite nella specifica operazione di *peacekeeping*.

Strategic Military Cell

Il Segretario Generale nel suo rapporto al Consiglio di Sicurezza del 18 agosto 2006 ha osservato che: *«Lo scopo e la complessità dei compiti di carattere militare, che debbono essere affrontati da UNIFIL, possono richiedere la necessità di incrementare la capacità operativa della Divisione Militare del Dipartimento per le Operazioni di Mantenimento della Pace (DPKO). Sarà necessario prevedere una cellula militare, dedicata ad UNIFIL, costituita in parte con le risorse della Divisione Militare ed incrementata da personale dei principali Paesi contributori per fornire delle linee guida a livello strategico».*

A seguito di consultazioni con differenti Paesi contributori (*Troop Contributing Countries - TCCs*) il Sottosegretario Generale per le Operazioni di Mantenimento della Pace (USG-DPKO) ha deciso, nel settembre del 2006, di costituire la UNIFIL-SMC nell'ambito del DPKO presso il Quartiere Generale delle Nazioni Unite a New York.

È stato, inoltre, deciso che a guidare la SMC fosse un Generale di Corpo d'Armata e che il Vice fosse un Generale di Brigata (tratti alternativamente tra i maggiori Paesi contributori). Ulteriore personale di staff sarebbe stato fornito dai TCCs di UNIFIL secondo le consolidate modalità in uso nell'ambito dell'ONU. Sulla base delle decisioni assunte, Italia e Francia provvedevano ad inviare i primi elementi già a partire dai primi giorni di settembre 2006 per dare vita alla suddetta struttura.

Situazione attuale

La struttura si è completata il 17 gennaio 2007 con l'arrivo dell'ultimo *staff officer* (un ufficiale polacco). Tuttavia, sin dal 10 ottobre 2006 la SMC, nonostante avesse ancora un organico al di sotto del 50%, ha assunto la responsa-

bilità della gestione di UNIFIL nell'ambito del DPKO, concentrando l'attenzione nei settori di maggiore impatto per il Cordinamento ed il Controllo.

La dislocazione degli uffici su due strutture, Palazzo di Vetro dell'ONU (29° e 7° piano) ed Uganda House (11° piano), rispecchia la generale difficoltà del DPKO a disporre di adeguati spazi nel momento in cui ha bisogno di espandersi a causa del coinvolgimento in sempre più numerose esigenze di *«peace keeping»*.

È prevedibile che, in relazione anche a problemi di ristrutturazione del palazzo dell'ONU, la SMC si potrà ricollocare tutta presso Uganda House tra il 10° e l'11° piano, ricompattandosi e migliorando le relazioni interpersonali con grande beneficio per lo «spirito di corpo» della cellula.

Competenze

Per quanto riguarda le competenze la SMC deve svolgere la sua attività assolvendo a tre principali attribuzioni:

- monitorare, valutare e riferire sulle principali operazioni condotte da UNIFIL ed assicurare che le forze sul terreno siano utilizzate secondo quanto previsto dal Concetto di Operazioni (CONOPS);
- sviluppare in linea con le direttive del USG-DPKO le attività di pianificazione di carattere rutinario e non;
- fornire il supporto di carattere militare all'intero processo decisionale del DPKO per quanto riguarda UNIFIL.

La SMC è, pertanto, uno strumento in più nell'ambito del DPKO (definito ripetutamente dal USG-DPKO «sperimentale») in grado di sostenerne la capacità di seguire e pianificare le operazioni militari e fornire il proprio parere tecnico per la direzione politico/militare strategica delle operazioni di UNIFIL. La scelta di conferire alla SMC una struttura «J», ha permesso al personale in arrivo di inserirsi con maggior facilità e di comprendere in breve tempo il ruolo di propria competenza, in quanto tale tipo di struttura è simile a quella adottata dalla maggior parte delle organizzazioni militari.

Essa, inoltre, è di fatto parallela a quella decisa per UNIFIL e a quelle dei Comandi di Settore che, forniti da singole Nazioni contributrici, sono costituiti da Comandi di Brigata organici strutturati secondo analoghi schemi organizzativi.

Considerazioni

La struttura fin dal suo nascere ha avuto dei problemi per trovare la giusta collocazione in un ambiente poco favorevole alle cose imposte dall'esterno ed

ha trovato forti resistenze palesi e occulte nel DPKO e anche al di fuori dello stesso. L'*Office Operation, la Military Division* e l'OMS si sono interessati al modo di procedere della SMC ed hanno chiesto, ed ottenuto, che la cellula non iniziasse alcuno studio se questo prima non fosse stato posto all'attenzione del *Senior Management Team* (SMT), unica autorità a decidere le priorità da dare alle attività nell'ambito del DPKO.

Sin dall'inizio la SMC ha dovuto accettare i metodi di lavoro e la ripartizione di competenze stabilite nell'ambito del DPKO e, nello stesso tempo, ha cercato di coinvolgere e far comprendere a molteplici attori, nell'ambito del dipartimento, i sistemi di lavoro comunemente utilizzati dagli Stati Maggiori. Ciò, spesso, ha comportato un allungamento dei tempi di lavorazione di alcuni documenti ma si è ritenuto che questa fosse l'unica possibilità per affermare la visione della SMC nel medio periodo, a scapito magari di decisioni più rapide ma con la nascita di problematiche di più alto livello che non avrebbero, sicuramente, trovato il giusto sostegno.

Dopo un periodo iniziale di sperimentazione è apparso del tutto evidente che bisognava rivedere le competenze di alcuni uffici e divisioni per evitare duplicazioni e lungaggini nel processo decisionale. La *Military Division*, per esempio, non avrebbe più dovuto interessarsi di UNIFIL, né essere coinvolta nel circuito decisionale se non esclusivamente per le questioni connesse con l'FGS, l'ufficio che provvede a reperire le forze invitando i paesi a fornire il proprio contributo alle differenti missioni avallate dal Consiglio di Sicurezza.

In tale campo è apparso necessario rivedere le procedure ed i sistemi applicati per il reperimento delle risorse in termini di uomini e mezzi in modo da consentire di salvaguardare il principio di «universalità» dell'ONU senza inficiare, oltre limiti accettabili, l'efficienza operativa della struttura di Comando e Controllo.

Dal punto di vista amministrativo, infine, appare opportuno riequilibrare la figura del Direttore della SMC che pur avendo un grado più elevato del Comandante sul terreno di fatto è amministrativamente collocato in una posizione dirigenziale di livello più basso. L'incongruenza amministrativa si traduce in una incongruenza gerarchica e può implicare l'annullamento dell'autorità che invece il Direttore della SMC deve avere per poter adempiere la propria missione. La firma del contratto implica una «retrocessione» di livello che potrebbe non essere accettabile per il personale di grado elevato impiegato nel ruolo di Direttore ove venga mantenuto il grado di Gen. C.A. ed ove venga impiegato personale in servizio attivo.

Conclusioni

Il DPKO è il dipartimento nell'ambito dell'ONU che si interessa delle attività di «peacekeeping» con una struttura organizzata prevalentemente per materia in cui la parte politica, la componente militare, quella di sostegno, unitamente alla Divisione di Polizia ed al «Mine Action Centre» si incontrano periodicamente (almeno tre volte la settimana) per l'esame della situazione generale e per discutere dei provvedimenti che richiedono maggiore coordinazione.

Per alcune operazioni in fase di lancio o in caso di particolare deterioramento della situazione, una «*task force*» per la specifica esigenza può essere attivata per monitorare lo scenario e per coordinare meglio le attività.

Esiste una forma di coordinamento a livello di *staff* con la convocazione di appositi gruppi di lavoro per fare il punto della situazione sulle priorità e sulle attività da svolgere. Il DPKO non dispone di strutture di Comando e Controllo «Strategico» e non ha alcuna possibilità di gestire o manovrare unità nella terza dimensione né in quella navale così come non dispone di alcuna capacità di intelligence per prevenire le situazioni e per avere un supporto di grande valore al processo decisionale, soprattutto in fase di prevenzione delle crisi e di gestione delle stesse. *Intelligence* è, infatti, una parola che non trova molta accoglienza e tutto ciò che è connesso con le informazioni è generalmente legato alle fonti aperte ed alle fonti diplomatiche. Si avverte, tuttavia, che l'esigenza di conoscere comincia ad essere percepita come una necessità per prevenire e pianificare in anticipo invece di attendere lo sviluppo degli eventi per poi rincorrerli.

Generalmente il Comandante sul terreno ha ampia delega per la direzione delle operazioni secondo le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, riceve il conseguente CONOPS, le TORs, le direttive iniziali ed è supportato nelle sue richieste nei limiti delle possibilità e delle disponibilità, con una particolare attenzione a non eccedere nell'impegno delle risorse disponibili (specie finanziarie).

Inoltre, in situazioni di crisi, il DPKO non dispone di alcuna «riserva strategica» con cui intervenire sia per sostenere la missione che per effettuare una operazione di recupero secondo una pianificazione predisposta per situazioni contingenti.

Sono allo studio varie ipotesi ma nessuna ancora pienamente concretizzata, anche per le difficoltà di trovare un ampio consenso nell'ambito di un organismo internazionale così variegato, quale è l'ONU, con visioni operative, a volte, completamente agli antipodi.

La struttura di vertice del *Palazzo di Vetro* guarda con circospezione tutto ciò che è «militare» o troppo « militare». Presso il DPKO vi è una forte riluttanza e grande sospetto, se non addirittura forme di immediato rigetto, su tutto ciò che può essere ricollegato alla NATO, dalla dottrina, all'organizzazione, alla capacità di comando e controllo. La linea di comando militare è nettamente separata dalla direzione politica di una operazione ed il momento di sintesi avviene, prevalentemente, nell'ambito delle riunioni del SMT del DPKO e attraverso comunicazioni provenienti dall'Inviato speciale o dallo *Special Representative* del Segretario Generale.

L'ONU non può interessarsi, per principio (esiste un dipartimento dedicato al disarmo), a piani di riarmo connessi con la capacità di controllo del territorio e di difesa di una nazione anche se questi sono una condizione intrinseca per il raggiungimento del successo di una missione. Appare più opportuno lasciare l'iniziativa ai singoli Paesi contributori che provvederanno con accordi bilaterali (senza alcun coordinamento) piuttosto che studiare un piano coordinato per dare valore al «*confidence building*» al fine di raggiungere un «*end state*» ben definito nei tempi e nei modi.

In sintesi, per quanto di stretto interesse della SMC, allo stato attuale non esistono le condizioni perchè la stessa possa operare con la dovuta incisività, né tantomeno si possa parlare della SMC quale Comando Strategico (mancherebbe l'elemento fondante di ogni comandante: le forze ovvero la riserva).

Sicuramente una struttura più snella (gruppo di lavoro di pianificazione), all'interno della *Military Division*, troverebbe maggior consenso e agevolerebbe il mantenimento dello **status quo** senza maggiori disturbi nella struttura del DPKO. La SMC, così come è oggi, assume la connotazione di una struttura che, in pratica, **allunga il processo decisionale** dal momento che la *Military Division*, in una sorta di supervisione, continua ad essere coinvolta in pieno nello studio di ogni avvenimento connesso con UNIFIL.

Quattro mesi per concludere un processo decisionale al fine di dare direttive al comandante sul terreno e chiedere ai Paesi contributori di procedere ad adeguare i loro contributi nei nuovi termini tecnici individuati, appare alquanto inaccettabile per un organismo, come il DPKO, che **deve sostenere i comandanti sul terreno** e non attendere che i **fatti** dettino le decisioni da prendere.

L'esperimento della SMC potrebbe essere utilizzato proficuamente nel processo di ristrutturazione in corso nell'ambito del DPKO.

La preannunciata scissione in due dipartimenti del DPKO (*Department for Peace Operations* - DPO e *Department for Field Support* - DFS) creerà due catene di comando che difficilmente si integreranno in un vero processo decisionale completo.

Ciò, tenuto conto del modo di operare nell'ambito del *Palazzo di Vetro*, metterà a rischio la coordinazione integrata tra le componenti politiche, *intelligence*, operativa e logistica per lo svolgimento del mandato.

La mancanza di coordinazione ridurrà, inoltre, la capacità dei due dipartimenti di «guardare al futuro» in modo di sostenere con efficacia il Rappresentante Speciale del Segretario Generale (SRSG), i Comandanti e i Capi Missione (HoM) sul terreno.

Lo studio di ristrutturazione prevede la creazione di differenti gruppi di lavoro (*Integrated Operational Teams* - IOT). Questi gruppi operativi, così come sono stati definiti, costituiscono un elemento di coordinazione, ma la loro azione è limitata al coordinamento all'interno dei Dipartimenti e delle Divisioni senza avere alcuna capacità decisionale né alcuna autorità delegata.

Partendo dal concetto della SMC, come base per lo sviluppo degli IOT, ritengo si debba cercare di esaminare la possibilità di aggiungere ad una struttura simile gli esperti politici dall'Ufficio Operazioni, alcuni esperti di operazioni di Polizia ed un significativo numero di esperti della logistica, per dare ai futuri SMC/IOT una reale capacità di sviluppare una vasta gamma di attività di pianificazione integrata e di riferire in modo diretto all'USG/DPKO per la direzione delle operazioni (le SMC/IOT dovrebbero anche avere la responsabilità di esercitare la completa autorità operativa per conto dell'USG/DPKO).

Oggi si tende ancora a mantenere una netta distinzione tra «*peacekeeping operations*» sotto il mandato del Capitolo VI e quelle invece definite come «*peace enforcement*» sotto il mandato del Capitolo VII delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Ritengo che questo tipo di definizione cominci ad essere non più appropriata (considerazioni simili sono riportate nel *Report to the General Assembly on Implementation of the recommendation of the Special Committee on Peacekeeping Operations A/61/668 paragraph II.9*).

Ciò che sta succedendo nei vari teatri operativi e nei diversi scenari di instabilità che sorgono con sempre maggiore frequenza nel mondo, mi portano a considerare che oggi tutte le operazioni di *peacekeeping* sono operazioni **complesse** e sempre ad alto rischio soprattutto quando non «**tutti**»

gli attori sul terreno sono stati coinvolti nel processo di pacificazione.

Le forze che sono chiamate ad operare non possono essere dimensionate ed equipaggiate in modo differente a seconda del capitolo (VI o VII) delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Esse devono essere pronte a fronteggiare situazioni molto differenti e pericolose in termini di possibile coinvolgimento nel contesto di una minaccia «asimmetrica» sempre crescente.

In tale quadro, ritengo che le unità sul terreno debbano essere schierate nella loro configurazione organica e con dotazioni adeguate al contesto operativo che potrebbero dover affrontare.

Infine, ritengo l'ONU un organismo internazionale di grande capacità per la condivisione e per l'affermazione di principi universali e rappresenta, sicuramente, un'arena di grande rilevanza per la discussione di temi di carattere politico globale che nessun'altra istituzione riesce a coagulare con altrettanta efficacia.

Le operazioni di *peacekeeping* sono, a mio avviso, delle attività complesse che, come disse Lord Robertson, già Segretario Generale della NATO, non dovrebbero essere svolte dai militari ma solo i militari sono in grado di farle efficacemente.

Gen. Fraticelli: Grazie Ridinò. Mi chiede la parola l'Amm. Vitaloni: prego.

Amm. Vitaloni: Vorrei aggiungere solo una cosa, rispetto a quanto detto da Ridinò: io sono un po' più ottimista, perché ho visto come, nel tempo, le Nazioni Unite si sono adeguate, anche se è vero che c'è stata una forte spinta da parte «civile» per isolare la parte «militare». Ultimamente, però, questa spinta è di gran lunga diminuita ed ho visto, in questa ristrutturazione, un qualcosa che è completamente diverso ed è più radicale di quello che era stato messo giù nel 2000 e che allora era sembrato uno sconvolgimento delle Nazioni Unite.

È stata così accettata questa ristrutturazione, sono stati messi dentro tutti questi elementi, accettando anche che l'ONU possa fare *intelligence*: sino ad oggi nessuno ne aveva mai parlato, perché «intelligence» significa andare ad interferire nella parte politica interna dei Paesi.

Ci sarà, quindi l'*intelligence*, ci sarà la parte operativa, ci saranno i DPKO (saranno anche piccoli elementi, ma che con il tempo potranno crescere), ma tutto ciò costituisce i «germi» necessari perché le Nazioni Unite possano

essere, oltre che una struttura politica, anche una struttura tecnica, militare, civile, che potrà intervenire direttamente nei Paesi, per la ricostruzione dei Paesi stessi.

Gen. Fraticelli: Grazie. Passiamo adesso dalla «testa» al «campo», cioè in Libano con l'UNIFIL. Il Comandante della missione è il Gen. D. Graziano, che è stato anche Comandante di battaglione nella missione in Mozambico, nel '92-'93; più recentemente, è stato il Comandante della Brigata Multinazionale a Kabul, nell'ambito dell'ISAF.

Graziano, a te la parola.

LA MISSIONE UNIFIL IN LIBANO

Onorevoli Senatori, onorevoli Deputati, gentili ospiti, sono veramente onorato di essere oggi qui e di avere questa opportunità di esporre la sintesi dell'operazione condotta da UNIFIL in Libano per effetto della risoluzione ONU 1701.

A premessa desidero sottolineare come oggi, pur presentandomi con l'uniforme di Generale dell'Esercito Italiano, io sia tecnicamente un «funzionario dell'ONU in uniforme», cioè assistente del Segretario Generale delle Nazioni Unite in quanto rivesto contemporaneamente la responsabilità di *Force Commander* (Comandante delle forze) e di *Head of Mission* (Capo missione), quindi responsabile politico-diplomatico dell'applicazione della Risoluzione nel Sud del Libano e Delegato per la sicurezza nel Sud del Libano. Questo anche per sottolineare in sintesi le peculiarità delle missioni come UNIFIL poste in essere direttamente dall'ONU, rispetto a quelle attuate da altre organizzazioni regionali o dalla NATO in nome delle Nazioni Unite.

Come è noto il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1701 al termine della continua escalation delle ostilità fra Israele ed il Libano che nell'estate scorsa, per 34 giorni, ha devastato il sud del Libano. Si tratta di una risoluzione onnicomprensiva che non tiene soltanto conto degli aspetti militari e della sicurezza, ma anche di quelli politici ed umanitari.

Si tratta di una missione nel quadro del Capitolo VI, dotata di regole di ingaggio «superiori alla norma» per garantire la necessaria credibilità alla forza. Tenuto conto della specificità dell'area, si tratta probabilmente della migliore soluzione possibile, ove si considera che la definizione del Capitolo VII avrebbe necessariamente comportato l'indicazione di un responsabile della crisi contro cui applicare lo stesso Capitolo VII, fatto questo non accettabile dalle parti.

La risoluzione 1701, nello specificare il mandato e l'impiego, ha soprattutto decretato un notevole incremento quantitativo e qualitativo delle forze della missione UNIFIL. Tutto questo probabilmente avrebbe richiesto più appropriatamente di rinominarla UNIFIL 2, ma ragioni di opportunità regionali hanno consigliato di mantenere la denominazione tradizionale di UNIFIL.

La missione prevede il dispiegamento massimo di 15.000 militari e al momento la forza dispiegata nel sud del Libano è di poco superiore a 13.000 unità, appartenenti a 30 Paesi diversi, tra le quali sono presenti circa 2.500 militari italiani; questi ultimi sono in maggioranza tratti dall'Esercito, con la presenza di alcune unità altamente qualificate, inserite nello *staff* multinazionale ed integrato di UNIFIL, fornite dalla Marina Militare e dell'Aeronautica; c'è anche una compagnia dell'Arma dei Carabinieri per assolvere i compiti di Polizia Militare. Nell'area di operazioni sono schierati 11 battaglioni di fanteria, supportati da assetti del genio, da due ospedali da campo (role 2 plus) e da una Forza di Reazione Rapida (QRF) con assetti pesanti. Questo per quanto riguarda la componente militare, a cui deve essere aggiunta la importante componente civile della Missione. UNIFIL infatti, come la maggior parte delle missioni ONU, è una missione integrata ed al blocco «operativo-militare» se ne aggiungono altri due.

Il primo di questi altri due blocchi, retto da un Direttore di Amministrazione con il rango D-2, assimilabile a Generale, è composto da circa 1.200 unità che sovrintendono all'amministrazione ed alla logistica di UNIFIL. Per indicare la complessità della materia basti pensare che la parte finanziaria è competente a preparare l'intero *budget* che il Capo Missione richiederà a New York. Il secondo blocco è guidato da un Direttore degli Affari Civili e Politici, sempre di rango assimilabile a Generale; questa componente civile operativa è ripartita in diverse componenti: Ufficio Politico, Ufficio degli Affari Civili, Ufficio della Pubblica informazione, Ufficio distaccato di Beirut e, di prossima apertura, Ufficio Distaccato di Tel-Aviv.

Da ultimo il Force *Commander* ha la responsabilità di coordinamento anche per UNMACC (*UN Mine Action Coordination Center*), una direzione operativa collocata in Area di operazioni a Tiro e composta da circa 2.000 unità appartenenti a NGOs, con contributi di alcuni Paesi e di ditte specializzate incaricate dello sminamento con fini umanitari dell'area a sud del fiume Litani.

Con le proprie forze UNIFIL alimenta 58 posizioni fisse, 137 posti di osservazione, conducendo circa 400 pattuglie al giorno sia in ambiente diurno che notturno. In aggiunta, al largo delle coste libanesi, opera una Forza Navale Multinazionale (MTF), la prima alle dipendenze dirette di una operazione delle Nazioni Unite, che attualmente comprende 5 fregate, 1 nave di supporto, 7 tra corvette e navi per il pattugliamento veloce e 7 elicotteri imbarcati.

La risoluzione ONU 1701

Il mandato prevede numerose attività tra le quali citiamo: il supporto ed il monitoraggio della cessazione delle ostilità; l'assistenza al processo di ritiro delle Forze di Difesa Israeliane (IDF) dal sud del Libano; il rispetto da parte di tutti i contendenti della linea del ritiro IDF nel 2000, denominata «Linea Blu» (*Blue Line*) e spesso confusa con la linea di confine (tuttora inesistente) tra Libano ed Israele; la creazione di un'area, delimitata a nord dal fiume Litani e a sud dalla linea blu, libera da qualsiasi tipo di armamento che non appartenga alle forze armate libanesi o a UNIFIL; l'assistenza al Governo libanese nel contrasto al traffico d'armi; il mantenere l'area libera da attività ostili di qualunque tipo.

Si tratta quindi di 6 compiti principali a cui farò riferimento per illustrare lo stato attuale dei fatti, il ruolo e l'attività di UNIFIL nel sud del Libano, ove è situata l'area di operazioni, che come ho detto in precedenza è compresa tra la linea blu ed il fiume Litani.

La cessazione delle ostilità

Formalmente la cessazione delle ostilità è stata supportata da tutte le parti e l'adozione della risoluzione 1701 è avvenuta all'unanimità. Successivamente, non sono mancate le violazioni se si pensa che nell'agosto 2006 le Forze di Difesa Israeliane hanno condotto un attacco nel Libano orientale e che lo scorso febbraio le Forze Armate libanesi e israeliane si sono fronteggiate sulla *Blue Line* anche con scambi di colpi di arma da fuoco. Quest'ultimo episodio è avvenuto a pochi giorni dalla mia assunzione del comando della missione ed è stato per me un test significativo. In entrambe le occasioni l'immediata reazione di UNIFIL, che si avvale in area di una robusta forza di interposizione e di canali di collegamento e di negoziazione con le parti in causa, ha consentito di addivenire ad un'efficace quanto celere soluzione della crisi. Tali incidenti hanno comunque evidenziato il tangibile interesse delle due parti al mantenimento del cessate il fuoco e a non far salire la tensione.

Ritiro delle Forze di Difesa israeliane e dispiegamento della Forze Armate libanesi

Il dispiegamento delle Forze Armate Libanesi (LAF) nel sud del Libano, al termine della guerra dell'estate scorsa, rappresenta il più grande e tangibile successo della risoluzione 1701. Nel sud del Libano, infatti, dopo il trentennio di

occupazione israeliana, era stanziata una milizia armata, considerata forza legittima di resistenza dalle autorità libanesi, attiva a tutto il 12 luglio 2006. Oggi, al posto delle posizioni degli elementi armati, vi sono pattuglie dell'Esercito regolare e ritengo che sia facile apprezzarne la differenza.

L'opera di coordinamento di UNIFIL per assicurare il ripiegamento delle Forze di Difesa israeliane ed il dispiegamento delle Forze Armate libanesi si è tradotta nella necessità di mantenere una zona di rispetto tra le due forze, verificando che all'effettivo ritiro delle Forze di Difesa israeliane corrispondesse il rapido dispiegamento di quelle libanesi. Onde non lasciare vuoti di potere, per assicurare l'ordinato ed efficace svolgimento delle operazioni, anche UNIFIL ha dovuto «bruciare i tempi» per dispiegare i livelli di forza richiesti e solo la pronta capacità di risposta di alcuni Paesi, in particolare europei, ha permesso di conseguire i risultati sperati. Dopo lo sgombero della milizia armata dall'area del sud del Libano, rimangono alcune minori aree ancora contese dalle parti, in particolare dal Libano. Messe da parte le rivendicazioni storiche su talune porzioni di territorio a cavallo della *Blue Line*, è la città di Ghajar a costituire un caso speciale meritevole di un rapido approfondimento. Ghajar era in origine un villaggio siriano occupato da Israele nel 1967, poi annesso nel 1981 e attualmente diviso dalla *Blue Line*, con la parte nord nel territorio libanese, ma tuttora occupato dall'Esercito Israeliano. Gli abitanti sono dunque di origine siriana con documenti israeliani, in parte residenti in Libano e in parte residenti nei territori siriani occupati da Israele. Si tratta di un caso davvero unico che viene negoziato da UNIFIL, perché se da un lato vi è sicuramente la ragione legittima del Governo libanese ad ottenere questa parte di territorio che gli appartiene, dall'altro non si possono disconoscere le aspettative della comunità di cittadinanza israeliana che vive nell'area.

Il rispetto della Blue Line

La *Blue Line* costituisce elemento fondamentale della geografia geopolitica e geostrategica del teatro libanese. Essa è stata definita nel 2000 all'atto del ritiro delle Forze di Difesa israeliane (IDF) dalla zona di sicurezza del sud del Libano e infatti si chiama anche *linea di ritiro delle Forze di Difesa israeliane*; corrisponde sostanzialmente alla linea di armistizio tracciata nel 1949 e dai più (ma l'approssimazione è notevole) viene indicata come futura demarcazione tra il Libano e Israele. Ambedue le parti hanno sollevato delle riserve sulla *Blue Line*, ma hanno anche accettato che spettasse alle Nazioni Unite la

responsabilità del suo rispetto e quindi il sindacato in presenza di violazioni.

La *Blue Line*, come abbiamo detto, è uno dei pilastri su cui poggia la risoluzione 1701, ma di difficile attuazione in quanto la linea non era chiaramente determinata sul terreno. Uno dei nostri obiettivi è pertanto quello di marcarla e renderla visibile con la collocazione di diversi segnali sul terreno (marcatori) di grossa dimensione di colore BLU. È un espediente necessario a cacciatori, pastori, contadini, gente che in buona fede disconosce cosa sia la *Blue Line* e, al tempo stesso, può costituire ulteriore deterrente per evitare pretestuose e volontarie violazioni della *Blue Line*. A tal proposito giova evidenziare che al di là della *Blue Line*, in territorio israeliano, a volte a poche decine di centimetri a volte a centinaia di metri, le forze israeliane hanno costruito quella che viene chiamata *Technical Fence* (TF), una linea tecnica di sicurezza passiva dotata di dispositivo elettronico di radiolocalizzazione delle infrazioni, che serve ad inibire l'accesso di elementi esterni. Non di rado i Libanesi confondono la *Blue Line* e la *Technical Fence*; di qui l'importanza di evidenziare la *Blue Line* e far conoscere al massimo tale progetto con campagne informative *ad hoc*, in modo da ridurre le possibilità di scontro e di violenza. Determinante a tal riguardo la recente mediazione di UNIFIL per il raggiungimento di un accordo tra le Forze Armate libanesi e israeliane sulle modalità di misurazione della *Blue Line*. È questo un traguardo importante e significativo, anche sotto il profilo strategico, che ritengo possa instaurare un clima di maggior fiducia tra le parti e le condizioni indispensabili per ridurre le violazioni alla stessa linea di demarcazione.

Continuano, invece, le violazioni dello spazio aereo libanese, da parte dell'Aeronautica Israeliana nonostante le disposizioni della risoluzione 1701. Tali violazioni generano malcontento tra i cittadini libanesi e, soprattutto, riducono la credibilità di UNIFIL e delle Forze Armate libanesi. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, il suo Rappresentante Politico nella regione ed io, in qualità di Capo Missione, abbiamo sollevato ripetutamente il caso, in presenza di ogni singola violazione, auspicando che simili attività abbiano a cessare.

Gli Israeliani, dal canto loro, fanno ricorso a motivi di sicurezza connessi essenzialmente al controllo dei confini contro il traffico di armi e alla restituzione dei due soldati rapiti lo scorso anno, per spiegare i sorvoli dello spazio aereo libanese.

Costituzione di un'area libera da armi illegali

La risoluzione 1701 prevede che solo le Forze Armate del Governo libanese

e UNIFIL possano detenere armi nell'area compresa tra la *Blue Line* ed il fiume Litani. Ad oggi non abbiamo mai trovato evidenze significative di presenze di elementi armati nell'area di operazioni. Parlo di presenza significativa di elementi armati, poiché abbiamo comunque fermato, arrestato e consegnato alle Forze Armate libanesi numerosi cacciatori, che si aggiravano nell'area di operazioni ed in particolare in prossimità della Blu Line, pur essendo la caccia vietata in quell'area di terreno. In alcune occasioni le forze di UNIFIL hanno anche individuato armi abbandonate, munizionamento e altro materiale bellico nell'area di operazioni, che sono stati confiscati e distrutti unitamente alle Forze Armate libanesi. Risulta, poi, opportuno precisare che la nutrita presenza delle Forze Armate libanesi e di UNIFIL, che operano costantemente in stretta collaborazione, limita la libertà di azione e di movimento di elementi ostili. Non si hanno quindi riscontri di trasferimenti di armi illegali al sud del fiume Litani. Tengo comunque a precisare che il disarmo delle milizie non è compreso nel mandato internazionale che assegna i compiti a UNIFIL. Il disarmo di una milizia come quella di Hezbollah può soltanto avvenire attraverso canali politici ed attraverso un processo di assorbimento politico-istituzionale. Dal canto nostro abbiamo la responsabilità di evitare che vi siano persone in armi nell'area di operazioni, non cercando però invasivamente armi e/o esplosivi nelle case o in altre pertinenze private non aperte al pubblico, ma restando preparati – se richiesto – ad offrire il nostro supporto alle Forze Armate libanesi in tale attività.

Supporto al Governo libanese nel contrasto al traffico di armi

UNIFIL sarebbe anche autorizzata dalla 1701 ad assistere il Governo libanese nel controllo della frontiera e dei punti di ingresso per scoraggiare il traffico di armi. Tuttavia la stessa risoluzione stabilisce che l'attivazione UNIFIL deve avvenire solo dietro specifica richiesta dello stesso Governo libanese, ad oggi mai pervenuta. Di contro, l'insufficienza di specifici assetti per il controllo del traffico marittimo ha indotto l'esecutivo libanese a sollecitare l'assistenza da parte di UNIFIL.

L'iniziale dispiegamento di una *interim Maritime Task Force* (MTF), sotto comando italiano, ha consentito il ritiro del blocco navale israeliano dalle acque libanesi e a preparare la zona per il dispiegamento ed il passaggio della responsabilità ad una *completa* MTF di UNIFIL, che attualmente è sotto *leadership* tedesca.

Come sopra detto, la presenza di una componente navale è un fatto unico

nelle operazioni di pace ONU. I risultati non mancano giacché il controllo del traffico navale – esperito in sinergia con la Marina libanese – ha garantito l'assenza di traffici illegittimi.

Per quanto riguarda le frontiere terrestri, UNIFIL ha supportato due commissioni di valutazione tecnica sulla situazione sul confine siriano-libanese: esse hanno fornito le necessarie informazioni sulle misure da applicare per garantire maggiore efficacia nella sicurezza delle frontiere; queste raccomandazioni sono anche state condivise con i Paesi donatori che forniscono assistenza in modo bilaterale affinché supportino questa specifica capacità. A seguito di una decisione del Consiglio di Sicurezza sarà presto diffusa una valutazione indipendente, realizzata con la collaborazione del governo libanese, al fine di monitorare la situazione del confine; le conclusioni saranno poi sottoposte al Consiglio di Sicurezza dal Governo libanese per delineare le azioni future.

Evitare le attività ostili

Se anche possiamo dire che l'Esercito libanese è il primo attore nel garantire un'area libera da armi, sicuramente UNIFIL ha la responsabilità primaria di prevenire atti ostili a sud del Litani e a nord della *Blue Line*. Ecco perché la zona viene pattugliata intensamente giorno e notte: ciò garantisce che non si creino le premesse e le condizioni che in un recente passato sono sfociate in situazioni prodromiche alle provocazioni ed alla guerra. In certi termini, le forze di UNIFIL devono evitare la ripresa di attività contrarie alla 1701 da parte di qualsiasi elemento armato, nel caso, ponendo in essere tutte le misure proporzionali e necessarie.

Si tratta dunque di un'attività che è simbolicamente molto importante perché serve ad evidenziare la volontà e la determinazione della comunità internazionale agli occhi dei militari israeliani schierati al di là della *Blue Line*.

Ciò detto, desidero sottolineare ancora una volta come il traguardo più importante e quindi il più grande fattore di stabilizzazione sia stato lo schieramento dell'Esercito libanese nel sud. Ad esso è delegata la responsabilità primaria per la sicurezza dell'area e per l'implementazione delle norme della risoluzione 1701. Così come è importante ribadire che UNIFIL, cui è devoluto un ruolo di supporto, ha anche l'autorità, il potere ed i mezzi per adottare tutte le misure necessarie per implementare la 1701 in questa situazione nell'area di operazioni. Semmai un problema potrebbe essere la dimensione ridotta dell'area in qualche punto.

I comandanti di UNIFIL, ai vari livelli, hanno l'autorità per dispiegare un adeguato uso della forza in caso di necessità, a partire dall'esercizio del diritto di autodifesa allargata. In particolare si potrà far ricorso all'uso della forza non solo in contesti di autodifesa, ma anche per evitare che atti ostili vengano portati a compimento nell'area di operazioni. Ugualmente in caso di tentativo di impedimento, nei confronti di UNIFIL, dell'esercizio dei poteri conferiti dal mandato ONU per mezzo di atti ostili ovvero per proteggere personale, installazioni e attrezzature delle Nazioni Unite. La forza può essere impiegata per assicurare la libertà di movimento a tutto il personale delle Nazioni Unite o agli operatori umanitari e, infine, peculiarità di questa missione, per proteggere la popolazione civile dalla minaccia fisica per mezzo di atti ostili.

L'attività di collegamento e di coordinamento e le riunioni trilaterali

Al momento la situazione nel sud del Libano, al confine con lo Stato di Israele, ancorché tesa è nel complesso stabilizzata. Nondimeno ogni giorno possono accadere eventi, che interpretati come provocazioni, possono essere causa di tensioni tra le parti e che richiedono quindi un'intensa e pronta attività negoziale da parte di UNIFIL. Il tutto È reso ancor più difficile e delicato dal fatto che tra i due Paesi non esiste un riconoscimento formale e quindi non esistono relazioni dirette a livello diplomatico. Inoltre, dopo decine di conflitti, il clima generale di fiducia è sicuramente scarso e di fragile equilibrio. Entrambi i Paesi hanno bisogno di UNIFIL in questa sua posizione di neutralità, che in virtù della fiducia delle parti può continuare ad operare per mantenere la situazione sotto controllo e garantire la cessazione delle ostilità. Il *modus operandi* di UNIFIL è basato essenzialmente sulla prevenzione, sull'incremento del *confidence building* fra le parti e sul contenimento degli incidenti, una volta che questi avvengano, attraverso il negoziato.

In questo contesto desidero sottolineare l'importanza dell'attività di collegamento e coordinamento tra le parti. Un documento (il terzo firmato nella storia tra Libano e Israele), oltre a regolare i rapporti di intermediazione con UNIFIL, comprende tra l'altro la creazione di una «hot line» che permette ad UNIFIL di contattare i vertici decisionale sia del Libano che di Israele, allo scopo di condividere in tempo reale le informazioni e di prevenire l'*escalation* di una eventuale situazione di crisi. Tale accordo tecnico è evidentemente necessario per facilitare la soluzione di qualsiasi incidente.

L'attività di collegamento e l'organizzazione di coordinamento sono state

negoziate durante delle riunioni denominate «*tripartite meeting*» e presiedute da UNIFIL. Tali riunioni sono diventate un forum essenziale e quanto mai prezioso per discutere apertamente tra le parti in causa argomenti di rispettivo interesse che riguardano eventuali violazioni, la dinamica di incidenti lungo la *Blue Line*, il comportamento dei rispettivi militari nel servizio di vigilanza e controllo, etc. In particolare è la sede in cui viene discusso il *marking* della *Blue Line* e dove viene trattato l'accordo su Ghajar. Si tratta, in sintesi, dell'unico foro negoziale operante tra le parti a cui partecipano alti Ufficiali degli Eserciti libanese e israeliano insieme a UNIFIL, rappresentata da una Commissione, presieduta dal *Force Commander* in qualità di Capo della missione, e composta da esperti consiglieri politici. L'attività del *tripartite meeting* è circoscritta ad argomenti tecnici, ma in Medio-Oriente tutto ciò che è tecnico può assumere anche un'ampia rilevanza politica. Entrambe le parti continuano a partecipare con buoni propositi e dimostrano grande volontà e determinazione nel voler trovare delle soluzioni positive ai vari problemi. Costruire la fiducia e la reciproca confidenza è un processo molto lungo e delicato, che necessita di pazienza e di duro lavoro ed in questo momento le specifiche situazioni politiche interne dei due Paesi non lo facilitano di certo.

Altri elementi della 1701 e rilevanza delle iniziative politiche

Tornando alla risoluzione 1701, in aggiunta agli aspetti militari connessi con il mandato UNIFIL, ci sono altre problematiche sia all'interno del Libano sia tra il Libano ed Israele che necessitano di essere risolte, affinché si possa ottenere un cessate il fuoco duraturo, base essenziale su cui edificare la pace. Tali argomentazioni includono:

- la piena implementazione degli accordi di Taif e delle risoluzioni 1559 del 2004 e della 1608 del 2006, che, senza entrare nello specifico, richiedono il disarmo di tutti i gruppi armati libanesi, affinché non vi siano più armi nel Paese, se non quelle specificatamente autorizzate dallo stesso Stato libanese;
- le norme che stabiliscono che non vi siano altre Forze Armate in Libano se non quelle consentite dal proprio Governo;
- la necessità di delineare il confine internazionalmente riconosciuto dello Stato del Libano nelle zone in cui è ancora conteso o incerto, compresa l'area delle *Chebaa Farms*.

Si tratta di problematiche la cui soluzione esula dal mandato specifico di UNIFIL e dalla sua autorità, ma alla cui soluzione contribuisce indirettamente

UNIFIL dato che solo la sua presenza stabilizzatrice garantisce all'intera area quel minimo di stabilità per evitare deterioramenti irreversibili della situazione. In sostanza, sarebbe molto difficile, se non impossibile, garantire il processo politico e ottenere progressi se non vi fosse schierata sul campo una forza delle Nazioni Unite, come UNIFIL, capace di mantenere, con la necessaria collaborazione delle parti, la cessazione delle ostilità. D'altro canto, l'assenza di progressi sul fronte politico-diplomatico non potrà non avere un impatto sulla situazione militare e di sicurezza sul terreno. Di conseguenza, potrebbe diventare più difficile mantenere la situazione sotto controllo e quindi preservare la cessazione delle ostilità se la politica non trarrà il giusto vantaggio dalla finestra di opportunità offerta in questo particolare momento storico da UNIFIL.

Conclusioni

A questo punto, dopo il complesso quadro di situazione prima prospettato, rimane da chiedersi: cosa ci riserverà il futuro? Ovvero, in considerazione della difficile situazione politica del Medio Oriente in generale e del Libano ed Israele in particolare, come potrà UNIFIL misurare il suo successo?

Il mandato UNIFIL sarà rivisto il prossimo agosto. Il Consiglio di Sicurezza valuterà la situazione sul terreno, la missione ed i requisiti per il prossimo periodo. Dal mio punto di vista la presenza ed il ruolo di UNIFIL, della nuova UNIFIL – quella che più propriamente potremo definire come UNIFIL 2 – è assolutamente vitale per mantenere la pace. In questo momento, anche soltanto il valutare o pianificare a lungo termine la riduzione di UNIFIL costituirebbe un reale pericolo per la stabilità dell'area, perché potrebbe trasmettere un segnale negativo in relazione al difficile processo di pace iniziato coralmemente con l'aiuto di molti Paesi. In questo delicato momento, caratterizzato da dinamiche complesse ed imprevedibili in tutta l'area medio-orientale, è necessario mantenere fermo e compatto il supporto offerto dalla comunità internazionale volto a garantire sia un livello di forze adeguato ai compiti dettati dal mandato, che il necessario supporto politico alla missione di UNIFIL.

In aggiunta, come hanno dimostrato gli scontri degli ultimi giorni, la situazione può facilmente degenerare delineando scenari negativi, pericolosi e persino devastanti. Per contenere questa situazione è necessaria una forte presenza internazionale. L'obiettivo finale è quello di conseguire un cessate il fuoco permanente, possibile solo quando l'Esercito libanese sarà in condizione di assumerne il pieno controllo del sud del Paese. Siamo purtroppo ancora lonta-

ni dal poter dichiarare le forze militari del Libano capaci di operare autonomamente in quell'area senza il necessario supporto di UNIFIL. Le premesse comunque sono state gettate, ma tale risultato potrà essere conseguito solamente se UNIFIL rimarrà in questa delicata fase della storia della Repubblica libanese una forza credibile, multinazionale, integrata e supportata da un forte volontà della comunità internazionale.

Grazie per la vostra attenzione e per avermi dato l'opportunità di esporre il complesso quadro di situazione in cui opera attualmente UNIFIL e le sfide, certamente difficili, ma parimenti significative per il loro alto valore morale e operativo, che la medesima missione delle Nazioni Unite si pone per l'immediato futuro.

Gen. FRATICELLI: Grazie Gen. Graziano. Adesso cambiamo completamente scenario: ci togliamo dalle missioni sotto comando dell'ONU e passiamo a quelle sotto l'egida dell'ONU, cioè a quelle missioni con il mandato del Consiglio di Sicurezza, ma con le forze sotto il comando di un altro Organismo o Coalizione. Cambiamo anche scenario poiché si passa dal Libano all'Afghanistan.

Il Gen. Mauro Del Vecchio è attualmente il Comandante del Corpo d'Armata a Reazione Rapida della NATO a guida italiana (NRDC - It.), che si trova a Sorbiate Olona. In precedenza è stato, per più volte, Comandante di Brigata Multinazionale, sia in Bosnia ma, nel periodo antecedente all'entrata nel Kosovo, è stato il Comandante del Contingente nazionale in Macedonia. In ultimo, è stato il Comandante del ISAF in Afghanistan, dall'agosto 2005 all'agosto 2006 ed è in tale veste che chiediamo a lui di trarre spunto da quella missione – che vedeva l'Italia leader del Comando della NATO – e fare delle valutazioni e delle proposte.

Prego Gen. Del Vecchio.

LA MISSIONE ISAF IN AFGANISTAN

Il ruolo della NATO nelle missioni sotto egida ONU è una tematica di grande attualità, specie per un Paese, come l'Italia, che partecipa in maniera consistente alle operazioni di supporto alla pace. È quindi importante conoscere in quale misura l'Alleanza può contribuire alla stabilità ed alla sicurezza internazionali e quali interazioni devono essere poste in atto con l'organizzazione delle Nazioni Unite.

Per dare risposta a tali quesiti, cercherò, quindi, di evidenziare le capacità specifiche che emergono dall'esperienza NATO in Afghanistan e di capire se è opportuno, o necessario in alcune circostanze, delegare all'Alleanza la gestione delle missioni di stabilizzazione dell'ONU.

Peculiarità delle organizzazioni militari a livello regionale

Va fatta una prima considerazione: le organizzazioni a livello regionale sono particolarmente idonee a sviluppare operazioni militari. Ciò deriva dal fatto che la componente militare costituisce uno strumento essenziale per il raggiungimento delle loro finalità (sicurezza di un'area geografica, difesa degli interessi economici, etc.).

Tra queste organizzazioni, certamente la NATO è quella più strutturata e più efficace, perché è in grado di esprimere significative capacità operative grazie alle numerose esperienze pregresse ed alla costante integrazione dei suoi assetti.

Vediamo nel particolare alcune di queste capacità operative, così come si evidenziano in Afghanistan.

Approntamento e proiezione delle forze

Credo che si debba iniziare esaminando una fase della missione che è stata determinante per il suo buon sviluppo: l'approntamento e la proiezione delle forze. Al riguardo, la capacità di costituire in tempi brevi lo strumento operativo adeguato ad una missione e di proiettarlo nell'area di crisi tempestivamente è una caratteristica di grande valenza di cui l'Alleanza Atlantica dispone. Tale capacità è stata messa a frutto in Afghanistan.

In quell'operazione sono quasi 40.000 gli uomini e le donne dell'Alleanza e di altri Paesi (in totale 37) che operano nel Paese asiatico. Quindi, un impe-

gno pesante e tale da rendere immediatamente evidente la capacità di proiezione che la Nato ha saputo porre in atto. Molto breve è stato infatti il periodo trascorso tra le risoluzioni dell'organizzazione delle Nazioni Unite del 2001, 2003 e 2005, che promuovevano l'invio di forze internazionali prima a Kabul, poi nella regione settentrionale ed infine nelle rimanenti aree del Paese, e l'arrivo in teatro delle unità della Nato.

Tale pronta risposta – ed è questo l'aspetto da sottolineare – è stata possibile poiché l'Alleanza è una struttura predisposta per l'impiego rapido dei suoi assetti. Infatti dispone di comandi e di forze terrestri, navali ed aree immediatamente proiettabili, perché assegnati dai Paesi contributori in via permanente e non solo al verificarsi delle esigenze.

Per esempio, il Corpo d'Armata di Reazione Rapida italiano, che ha assunto la responsabilità della missione in Afghanistan nel 2005-2006, è uno dei sette Corpi d'Armata dell'Alleanza, pronti ad essere impiegati in tempi brevi in qualsiasi parte del mondo.

Inoltre l'Alleanza si è dotata di una forza, la NATO *Responce Force*, costituita da assetti terrestri, navali ed aerei, anch'essi immediatamente proiettabili.

Catena di comando consolidata

Un altro aspetto che in Afghanistan evidenzia la capacità operativa delle forze multinazionali della NATO è rappresentato dalla efficace catena di comando. L'operazione ISAF, infatti, si articola in diversi livelli di comando: quello tattico, quello operativo e quello politico-strategico.

Ad ognuno dei suddetti livelli corrispondono responsabilità differenziate. Ma i comandi in argomento sono tutti pienamente coinvolti nel contesto operativo della missione, sono continuamente in rapporto tra loro e, soprattutto, sono in grado di comprendere immediatamente le esigenze delle forze in teatro e gli aspetti evolutivi dell'operazione.

Il comando strategico della catena coincide con il vertice dell'Alleanza ed assicura la pianificazione e le direttive generali della missione, mentre quello operativo, da cui la forza schierata direttamente dipende, procede alla verifica degli effetti conseguiti, definendo le correzioni alle iniziali direttive.

I vantaggi di una siffatta organizzazione appaiono evidenti. Innanzitutto le valutazioni operative avvengono sulla base di criteri pienamente condivisi da tutti i comandi. Inoltre, una catena di comando così configurata garantisce una continua e forte attenzione verso le esigenze delle forze operanti sul terreno.

In sostanza, si parla la stessa lingua, ci si confronta su argomenti perfettamente conosciuti, con la possibilità di arrivare a rapide decisioni e di ottenere significativi risultati.

L'aspetto più significativo di questa capacità sta nel fatto che l'utilizzazione di quella catena di comando non è un evento estemporaneo o che si determina solo in occasione dello svolgimento di missioni. È invece la replica di un sistema usuale e rodato per l'Alleanza, che opera con la stessa catena di comando normalmente ed anche al di fuori della crisi.

Comando e controllo efficace

Un ulteriore approfondimento legato all'operazione in Afghanistan è quello relativo alla capacità di comando e controllo. Nella missione ISAF, tale capacità è stata realizzata in maniera capillare e ci dà la misura dell'impegno che deve essere profuso in una operazione di stabilizzazione.

La funzione di comando e controllo in Afghanistan viene espletata attraverso strumenti sofisticati, ma assolutamente indispensabili, quali sistemi di comunicazione integrati, procedure pienamente conosciute ed applicate da tutti i comandi e le unità, interoperabilità spiccata e connotazione interforze dei dispositivi operativi.

Senza tema di smentita, si può affermare che in Afghanistan, ossia in un'area fortemente diversificata nel suo interno sotto l'aspetto operativo ed ambientale, solo una organizzazione dotata di quei sistemi appropriati che ho indicato, di regole e procedure chiare e condivise come la NATO avrebbe potuto e può esercitare la necessaria funzione di comando e controllo.

Livello e preparazione delle forze e sostenibilità dell'impiego

Altri aspetti, da cui si evince la rispondenza della Nato per lo svolgimento di una missione di stabilizzazione, sono l'alto livello di preparazione che le forze impiegate devono possedere e la capacità di sostenere nel tempo l'impegno operativo.

Le forze della NATO impegnate nell'operazione ISAF in Afghanistan sono infatti caratterizzate da spiccata integrazione e sono state sottoposte a verifica della loro operatività prima dell'impiego. Verifica condotta sulla base di ben definiti «criteri» definiti dalla stessa struttura dell'Alleanza.

L'importanza di questa peculiarità è evidente, ove si consideri che evita, tra l'altro, crisi nei momenti di avvicendamento all'interno dell'operazione (così

come nell'ambito di tutte le missioni della NATO), perché le forze che subentrano sono speculari, sotto l'aspetto tecnico-tattico, a quelle che lasciano il teatro. Anche in questo caso, ossia nell'aspetto relativo alla preparazione delle forze impegnate nell'operazione, non ci troviamo di fronte ad una capacità, la cui presenza può essere considerata discrezionale. Infatti, l'elevato livello di rischio della missione in Afghanistan, le forme di conflitto asimmetrico, che ben conosciamo e che si manifestano con atti terroristici in diverse aree del Paese, rendono indispensabile disporre di forze fortemente addestrate. Ciò non si può pensare di operare in Afghanistan senza disporre di unità di manovra preparate come quelle della NATO.

Un altro aspetto che evidenzia la complessità della missione in quel teatro operativo è la sostenibilità della missione. Ho già fatto un rapido cenno in merito al «peso» dell'impegno della NATO in Afghanistan. Ora aggiungo che, alle numerose migliaia di militari che operano in quel Paese, vanno sommati i sistemi d'arma sofisticati, i numerosi assetti aerei ed elicotteristici e le molteplici altre strutture tattiche e logistiche, che consentono di affrontare la complessa situazione operativa ed ambientale.

Ebbene, in un tale quadro la sostenibilità della missione è possibile solo in presenza di apparati collaudati e robusti come quelli in possesso della NATO.

Interventi in settori diversificati

Un'ultima caratteristica che ritengo necessario evidenziare, perché si associa alle forze impiegate dalla NATO nella risoluzione di crisi e nella stabilizzazione di aree, è la capacità di operare in settori diversificati, ma comunque coinvolti nel raggiungimento dell'*end state*.

Le esperienze dei provincial *reconstruction teams*, che sono strutture militari e civili costituite dalla NATO in Afghanistan, sono la testimonianza di questo nuovo approccio che mira a conquistare ed a mantenere nel tempo il consenso della popolazione. In sostanza, i *provincial reconstruction teams* replicano a livello provinciale le linee operative del comando dell'operazione.

All'interno della struttura, diversificate professionalità cercano un punto d'incontro tra gli obiettivi della comunità internazionale e le esigenze dell'area, definendo gli interventi a medio termine nei settori della ricostruzione e dello sviluppo socio-economico. Quindi, si tratta di un impegno significativo della NATO, che contribuisce fortemente alla stabilità e che è possibile solo in virtù delle capacità dell'Alleanza.

In definitiva, la componente militare dell'Alleanza Atlantica è in grado di rispondere con immediatezza ed efficacia alle esigenze di stabilizzazione dell'area. Esigenze non sono circoscritte al controllo del territorio, ma legate ai numerosi e diversificati settori del processo di sviluppo socio-economico e democratico.

Funzioni dell'ONU

Per quanto attiene alle interazioni tra ONU e NATO si deve sottolineare come, pur nel caso di delega dell'operazione ad una organizzazione regionale, come in Afghanistan, l'ONU conserva funzioni determinanti per il suo successo. Innanzitutto, anche in relazione al difficile contesto operativo di quel teatro, è essenziale la legittimazione della missione, che deriva dalle risoluzioni dell'ONU. Va sottolineato, poi, che l'organizzazione delle Nazioni Unite conserva la funzione di promozione dello sviluppo socio-economico e democratico del paese. L'*Afghan compact*, ossia il progetto che indica le linee della evoluzione da realizzare, è infatti espressione precipua dell'impegno dell'ONU a Kabul.

Un ulteriore, insostituibile compito dell'organizzazione delle Nazioni Unite in Afghanistan è il coordinamento e lo stimolo dei Paesi *leader* nei vari settori del processo di sviluppo. Anche in questo caso, solo una struttura globale quale l'ONU ha la forza di muovere la comunità internazionale verso un forte impegno nel teatro in argomento.

Conclusioni

Traendo le conclusioni, credo di poter sottolineare innanzitutto come, anche alla luce dell'esperienza in Afghanistan, la NATO rappresenti l'organizzazione più idonea per assumere la responsabilità di operazioni di stabilizzazioni nelle aree di crisi. Ciò in virtù delle molteplici peculiarità operative che la caratterizzano.

In tale ambito, giova ricordare l'importante contributo italiano negli impegni dell'Alleanza: circa 9.000 militari italiani operano attualmente in tre diversi continenti.

Riferendoci ancora all'Afghanistan ed a dimostrazione dell'efficacia delle forze internazionali della NATO, si deve evidenziare come, pur in un quadro di perdurante complessità operativa, i risultati conseguiti siano evidenti e tangibili.

L'effettuazione delle elezioni presidenziali e parlamentari in un Paese, che

non ha vissuto consultazioni elettorali per oltre 25 anni, non è un evento di poco conto. Così come molto significativi devono essere considerati i risultati raggiunti nella democratizzazione del Paese, nella ricostruzione dell'Esercito e della Polizia, nella ricostruzione fisica ed istituzionale dell'area.

Quale secondo elemento conclusivo ritengo di poter sottolineare come, nelle missioni in argomento, emerga l'opportunità di una divisione dei ruoli, dove l'ONU mantiene la «copertura», che legittima, l'operazione ed il coordinamento generale dello sviluppo del Paese, mentre alla NATO, specie nelle operazioni più complesse, viene attribuita la responsabilità della condotta della missione.

Una ripartizione dei ruoli che, devolvendo all'Alleanza Atlantica la gestione militare dell'intervento, permette all'ONU di evitare il diretto «coinvolgimento» in settori nei quali non può essere, per evidenti ragioni, particolarmente preparata ed attrezzata.

In merito a questo ultimo aspetto, va sottolineata l'importanza della decisione relativa alla gestione militare della missione, considerando che, allorché la NATO assume la responsabilità di una operazione come in Afghanistan, l'organizzazione delle Nazioni Unite risulta di fatto esclusa dalla sua condotta.

In sostanza, quello che è sempre necessario prevedere, in Afghanistan come in tutte le missioni della NATO sotto l'egida ONU, è uno stretto coordinamento (anche attraverso la creazione di specifici *boards*) tra le due organizzazioni che, nell'ambito delle rispettive competenze e responsabilità, operano concordemente verso il definito *end state*. Questo coordinamento deve essere sempre definito prima dell'avvio della missione e deve costituire, a mio avviso, lo strumento operativo per la verifica congiunta e continua dei risultati raggiunti.

Gen. FRATICELLI: Grazie Del Vecchio per aver messo in risalto, molto bene, quelli che sono i punti di forza della NATO in uno schema che ti vede partecipare, sotto il Capitolo 8, alle missioni sotto l'egida dell'ONU. Adesso vorremmo sapere anche di quei casi, di quegli scenari, in cui tutto ciò non è possibile perché la NATO non può o non intende intervenire. Pensiamo all'Africa, dove è schierato il 65% dei Caschi Blu delle Nazioni Unite. Pensiamo anche ad altri scenari e ad altre Organizzazioni, che si affacciano come soggetti in grado di poter incidere sui problemi della sicurezza, per vedere come «spolpare» le capacità militari di queste Organizzazioni in quelle missioni in cui la NATO non può intervenire. Uscire, quindi, dal *clichè* del Capitolo 8 e tor-

nare al Comando ONU, rende tutto ciò più efficace: perché se tutto questo si deve tradurre in una perdita di efficacia per i tempi lunghi di schieramenti, è chiaro che nessuno è disposto a sprecare risorse, soprattutto di personale, in questo tipo di missioni. Tu Del Vecchio, volendo accrescere questa efficacia, come vedi, nell'ambito delle Nazioni Unite, questi due livelli di Comando? Ritieni che sia indispensabile qualcosa d'altro per dare prontezza operativa a quel Comando, come tu lo hai definito, Tattico o Intermedio? Cosa bisogna fare: continuare a perfezionare lo strumento e la formazione alla «carta» o bisognerebbe pensare a qualcosa, così come fatto dall'Unione Europea, offrire uno strumento che possa essere immediatamente trasferito in una linea di Comando delle Nazioni Unite?

Gen. Del Vecchio: Avendo avuto esperienza, come lei ha in precedenza ricordato, di quattro operazioni NATO ed avendo operato, in queste missioni, anche con Eserciti molto diversi dal nostro (tipo l'egiziano in Bosnia), mi sono reso conto che l'elemento, caratterizzante della funzionalità negli interventi della NATO, è l'integrazione da parte dei Comandi e delle Unità. Lei ha proposto, alla fine, una soluzione analoga: realizzazioni di strutture, in tempo di pace, che possono veramente creare delle capacità d'integrazione, che altrimenti non può essere improvvisata al momento dell'esigenza.

Gen. FRATICELLI: l'ultimo intervento di questa sessione è quello del dott. Fausto Biloslavo, giornalista. È un giornalista di «guerra», come vengono chiamati questi corrispondenti, ma io dico soprattutto giornalisti che condividono fatiche, rischi e pericoli delle Unità militari per fare informazione. In tutti i teatri operativi abbiamo visto e sentito il dott. Biloslavo, ma soprattutto in Afghanistan, che può essere definito la sua «seconda Patria». È stato volutamente inserito questo argomento perché si ritiene che nel *nation building*, a parte la prioritaria attività di informazione che svolge nei confronti del Paese dal quale si proviene, vi possa essere anche spazio per un più ampio scambio tra i vari mezzi di comunicazione, anch'essi forieri di «costruzione della nazione», nell'aspetto essenziale che stiamo esaminando oggi.

Prego dottor Biloslavo.

**LE MISSIONI DI SUPPORTO ALLA PACE
NELLE VARIE SITUAZIONI: L'ECO NEI MEDIA**

Ringrazio il Sen. Ramponi che mi ha invitato, ma spero di non farlo pentire dopo il mio intervento. Vorrei iniziare con una fotografia che mi è rimasta impresta nella mente, quando incominciavo a fare questo lavoro nel lontano 1982: una colonna francese, durante l'invasione israeliana del Libano, fece l'errore di andare, nel momento sbagliato, da Beirut ovest al porto, cadendo così nell'imboscata di una delle tante milizie che prendevano parte, in quei tempi, alla guerra civile libanese,

Mi ricordo perfettamente di un Ufficiale francese dell'ONU, dotato del suo bel basco blu, e di quando, a causa dell'esplosione di un razzo, tutti ci buttammo a terra: lui cadde malamente e rimase ferito al volto, che sanguinava molto.

Quando si alzò, di fronte a me, ci guardammo in faccia ed il suo era uno sguardo non di rabbia, ma d'impotenza. E l'ONU era in Libano da trenta anni, c'era dal 1952!

Non dico che le Nazioni Unite debbano essere chiuse, anche se magari spesso lo penso, ma sicuramente esse vanno riformate in profondità; credo che su questo punto siamo tutti d'accordo: diplomatici, militari e giornalisti. Per esempio, il Comitato Militare Congiunto, forse, dobbiamo cercarlo tramite la trasmissione «*Chi l'ha visto?*», in quanto non si è mai visto negli ultimi quaranta anni. Il Consiglio di Sicurezza, poi, riflette la stessa struttura del 1954, ma nel frattempo i tempi sono un po' cambiati.

Devo dire che, facendo un forzò, negli ultimi venticinque anni, durante i quali ho svolto il mio lavoro di giornalista, qualche successo l'ONU lo ha avuto. Iniziamo con il «bicchiere mezzo pieno»:

- in Mozambico, dove sono stati i nostri Alpini comandati dall'allora Col. Graziano: il Gen. Graziano, però, si ricorderà che i guerriglieri del *Renamo* ed i governativi del *Frelimo* non ne potevano più di fare la guerra perché si erano massacrati sin dal 1975;
- in Cambogia e forse in Namibia, anche se con contorni diversi.

Passiamo ora al «bicchiere mezzo vuoto» o, forse, anche ai «tre quarti di vuoto» se non di più:

- Somalia: c'è tra noi una persona, che io saluto con affetto e con grande calore, il Cap. Paglia (allora Tenente a Mogadiscio), perché è un esempio per i nostri militari; egli si ricorda sicuramente dell'Ammiraglio inglese Wall, che comandava la missione dell'ONU e che entrò subito in rotta di collisione con il Gen. Loi, che comandava il nostro contingente. Da qui nacquero grossi problemi su chi doveva decidere, se l'ONU o Roma, e su molto altro ancora. Morale della favola: cosa succede oggi in Somalia? Cosa succede a Mogadiscio? Siamo ancora sul punto di partenza;
- Ruanda: ricordo di un *reportage* molto difficile, di un mese, durante il quale si andava dentro e fuori del Ruanda, mentre era in corso il genocidio di ottocentomila Tutsi; lo voglio raccontare. Eravamo nei pressi di Kigali, la capitale ruandese, dove l'Astaldi stava costruendo una strada; tutte le sue maestranze, di conseguenza, rimasero bloccate dallo scoppio delle ostilità. Il primo a raggiungerli fu il responsabile italiano dell'Astaldi, che aveva avuto un figlio da una Tutsi; questo figlio, divenuto ventenne, lavorava con l'Astaldi come specializzato nel portare i *bulldozer*. Tutti i diplomatici si erano già ritirati, anche il personale di protezione veniva massacrato, mentre l'esercito Hutu aveva bisogno di operatori di *bulldozer* per scavare le fosse comuni per buttare dentro tutti quelli che ammazzavano. Temendo per il figlio, il dirigente dell'Astaldi mi disse: «*Se tu salvi mio figlio e lo porti in Burundi, dato che siete gli unici che circolano da queste parti, io ti concedo questa storia in esclusiva; la potrai pubblicare e farne quello che vuoi*». Prima di partire prendemmo una testimonianza scritta di questo ragazzo, facendoci indicare con precisione il punto dove erano le fosse comuni. Fosse comuni che il ragazzo aveva scavato, calcando poi la terra, poiché fu coinvolto, suo malgrado, in questo terribile massacro. Noi partimmo, lasciando la testimonianza al padre, e lo portammo nel Burundi anche se non senza difficoltà: sarà stato per la bandiera italiana, che sventolava, o perché ci scambiavano per diplomatici; talvolta ci aiutò qualche cassa di birra, anche se all'ultimo posto di blocco volevano ammazzare lui e tutti noi.

Decidemmo, prima di pubblicare l'articolo, di tornare a Kigali, e di portare la documentazione al Quartier Generale dell'ONU, che purtroppo un giorno sì e l'altro anche era sotto bombardamento dei mortai dell'una e dell'altra parte dei contendenti.

Incontrammo il Comandante e gli mostrammo tutta la documentazione, dicendo che a pochi chilometri da lì stavano scavando delle fosse e ci buttavano dentro la gente.

Il Comandante delle truppe dell'ONU mi guardò e mi disse: «*Credete che non lo sapessi! Ma con «quattro gatti» che siamo, che cosa pensate che si possa fare?*».

Questa fu la risposta! Vorrei ricordare che il responsabile delle operazioni di *peace keeping*, in quel periodo, era un signore che si chiamava Kofi Annan, diventato, poi, il più famoso Segretario Generale dell'ONU: anni dopo fece delle scuse pubbliche per quello che era successo il Ruanda;

- i Balcani sono molto più vicini a noi; quando arrivavamo a Sarajevo c'era questa antipatica scritta: «*welcome in the hell*» (benvenuti nell'inferno), che non era solo per noi giornalisti, ma penso che fosse anche per i poveri Caschi Blu francesi dell'Unifor, che venivano presi come bersaglio dagli uni e dagli altri. Poi là, come dico io che sono triestino, non solo i Serbi sono «cattivoni», perché gli altri non sono migliori. Io ricordo che tutti parlavano di Sebrenizza, la prima città che subì un massacro, ma non bisogna dimenticare Dubica e tante altre città, dove avvennero dei massacri sotto agli occhi dei Caschi Blu. Voglio anche ricordare quando i Caschi Blu – e questo fu un errore dei serbi – furono presi in ostaggio. I serbi li legarono ai ponti e poi portarono noi giornalisti ad intervistarli: «*come ti senti?*». Ma come vuoi che questi poveretti si sentissero! Tutto ciò superò il limite e ciò comportò l'intervento della NATO, con i caccia, che si misero a bombardare i serbi come forse avrebbero dovuto fare un po' prima. Questo ci dimostra che, con l'intervento degli aerei della NATO, il problema si risolse; e si era nel 1995; ma in questo passato, purtroppo, abbiamo avuto soltanto tanti caduti, in modo particolare francesi, e questi poveri disgraziati legati ai ponti. Per questo io, per esperienze personali, non credo minimamente nelle missioni di pace targate ONU, forse un po' anche per preconcetto.

Il nodo è che, ammesso e non concesso che ci debba essere un «cappello dell'ONU», come ha detto giustamente il Gen. Del Vecchio, la missione può funzionare se è in mano ad un sistema che è già organizzato e che ha un Comando già a punto.

C'è poi un altro aspetto, che volevo affrontare e che riguarda noi giornalisti: dobbiamo avere il coraggio di dire – l'Afghanistan ce lo insegna – che, se il Paese è pronto ad investire soldi e uomini in questo tipo di operazioni di pace,

che per mantenere o rafforzare la pace talvolta bisogna fare la guerra. Noi giornalisti per primi dobbiamo esserne convinti: sia che scriviamo la carta stampata, sia che parliamo in televisione. Ciò per me è fondamentale.

L'Afghanistan, come dice mia moglie, è divenuta la mia seconda patria. Mai avrei immaginato – quando ci andavo le prime volte ai tempi dell'Armata Rossa – che un giorno avrei incontrato a Kabul il Gen. Del Vecchio. Proprio in Afghanistan ci troviamo in una situazione in cui la NATO è chiamata anche a combattere, specialmente nel Sud del Paese, come sanno benissimo i militari britannici e anche quelli di altri Paesi. Qui ritorna l'utilizzo del nostro contingente e i rapporti comunicativi con la stampa. In certe situazioni pericolose, come l'Afghanistan, penso che anche il nostro contingente debba avere il coraggio di aprire veramente ai giornalisti, nel vero senso della parola. In secondo luogo dobbiamo usare i termini esatti: se un nostro mezzo salta in aria o viene fatto oggetto di fuoco da parte di gruppi ostili, non è perché portava caramelle ai bambini, ma perché i talebani vogliono scalzare noi e soprattutto il Governo di Kabul. Quindi dobbiamo avere il coraggio delle nostre azioni e soprattutto il coraggio di usare le parole corrette, prima fra tutti noi giornalisti.

Bisogna, però, dire che la NATO non è la panacea di tutti i mali, anche perché esiste, soprattutto in Afghanistan, una diversa mentalità, una diversa concezione storica, tra gli alleati europei ed il grande alleato americano. Io faccio un esempio che mi compete. Io ricordo con piacere il Col. Cristori, l'addetto stampa che aveva il Gen. Del Vecchio, perché era una persona normale e parlava a noi giornalisti. Ora c'è un addetto stampa americano, che è una donna e che oltre a non sorridere mai, non parla mai: che ci sta a fare?

Voglio tornare un attimo al Libano per concludere proprio con questo Paese, che è stato, tra l'altro, il mio «primo amore». Ringrazio il Gen. Ridinò perché ha messo il dito nella piaga con una relazione molto puntuale. I Caschi Blu nel Libano c'erano anche nel 1982 e c'erano anche l'anno scorso, in ben 2.000, in missione di osservazione. Tuttavia è un dato di fatto e la storia del Libano lo dimostra che non è la prima volta che gli israeliani entrano in Libano; non è la prima volta che gli *Hezbollah* (nel 1982 erano palestinesi) sparano su Israele o ancor peggio, entrano in Israele e catturano soldati israeliani.

La domanda ora è (la rivolgo anche al Gen. Graziano): tutto questo può accadere ancora od abbiamo eliminato questo rischio e pericolo perché adesso abbiamo schierato circa 15.000 militari o perché si è implementata la risoluzione dell'ONU? Io ho qualche dubbio perché c'è un problema di fondo! La risolu-

zione non è una buona risoluzione (sia secondo me, sia per altri analisti), perché omette delle problematiche forti e prima fra tutte il disarmo degli *Hezbollah*.

Ma io ho continuato a sentire dire, sia dal Gen. Graziano sia da altri Comandanti dei contingenti che si sono avvicinati, che *Hezbollah* è un partito politico: è vero ed io lo so bene perché ho intervistato i suoi maggiori esponenti. Ma *Hezbollah* non è solo questo: ha una organizzazione semi clandestina militare di spessore, con armi pesanti, ed è sintomatico che non lo neghi; il loro leader, ogni volta che appare, dice: «*Noi siamo forti, noi non ci disarmeremo, noi abbiamo missili e così via*».

Inoltre *Hezbollah* ha collegamenti in Libano ed all'estero con cellule terroristiche riconosciute ed in più ha un servizio di spionaggio aggressivo. Ha anche una struttura economica di raccolta di fondi su cui bisognerebbe indagare. Quindi *Hezbollah* non è solo un partito politico: ricordatevi che tutti i partiti politici libanesi, almeno a parole, hanno disarmato e rispettato gli accordi di pace alla fine della guerra civile, compresi i più estremisti, anche se sono pronti ad armarsi in qualsiasi momento. *Hezbollah*, poi, specialmente in questo momento, non appoggia il Governo libanese, anzi cerca di abbatterlo anche con metodi non sempre propriamente leciti. Questa è una delle prime contraddizioni che riguardano anche le scelte dell'ONU, le scelte della risoluzione.

Ci sono poi altri personaggi da «*Chi l'ha visto?*»: gli ostaggi israeliani di cui non si sente più parlare. È vero che certe situazioni si risolvono parlandone pubblicamente poco, però è una questione di principio. E questo non è perché gli Israeliani siano dei «bravi ragazzi», anzi essi continuano a sorvolare il Libano ed attuare altre provocazioni, ma perché, secondo me è il problema di fondo. La partita, secondo me, è solo rimandata, è solo sospesa momentaneamente, e le due parti se le daranno di santa ragione.

Non so se la nuova missione Unifil riuscirà a fare qualcosa di meglio, ma di molto meglio, come ce n'è di bisogno, rispetto la precedente missione.

In sintesi, se proprio vogliamo un mandato dell'ONU, dobbiamo poi affidarci sul terreno (l'Afghanistan lo dimostra) a chi ha strutture come la NATO e anche, io direi, come l'Unifor o ad altre dichiaratamente europee.

Però bisogna essere onesti con noi stessi e sapere che cosa veramente andiamo a fare, i rischi che andiamo a correre, dirlo all'opinione pubblica e, noi giornalisti, andarlo a scrivere. Quindi, se per mantenere la pace bisogna fare la guerra, noi dobbiamo esserne consapevoli.

Gen. Fraticelli: Grazie dott. Biloslavo. Una domanda con una risposta di un minuto: i media possono svolgere questa funzione pedagogica laddove è necessario o hanno una sola funzione informativa verso, in questo caso, l'Italia?

Dott. Biloslavo: Sono allo studio, proprio in Afghanistan, molti interventi sui media locali, che logicamente sono appena nati e sono ancora allo stato embrionale; tali interventi riguardano proprio la collaborazione giornalistica, in maniera da insegnare loro come si lavora, ed anche il campo della sicurezza: io sono reduce da un corso sulla sicurezza in Inghilterra, che verrà replicato, solo per giornalisti afgani, a Kabul.

In Afghanistan la televisione di Stato ha avuto grossi problemi e grosse influenze in relazione al discorso religioso. Comunque si fanno grossi passi in tal senso; anzi so che la NATO ha dei programmi di aiuto che sono di supporto e che credo siano molto utili: non bisogna pensare che esista solo l'aspetto militare o l'aspetto della ricostruzione, che è fondamentale e il più importante; c'è anche l'aspetto dell'informazione che può essere molto utile.

Gen. Graziano: Chiedo scusa, ma sul fatto del disarmo volevo fare una battuta, dato che sono stato chiamato in causa e, come ho detto, sono anche il responsabile, in nome del Sottosegretariato Generale del Consiglio di Sicurezza; cercherò di essere estremamente conciso e focalizzato sul mio compito. Invito il dott. Biloslavo a venire in Libano e vedere di persona, perché io parlo soltanto di quello che vedo, in modo da poterci confrontare. Per quanto riguarda il disarmo ed il non disarmo, premetto e ripeto, che nella risoluzione 1701 non poteva esserci, in quanto tra i firmatari dei partiti c'era *Hezbollah* e, quindi, il Ministro degli Affari Esteri: il disarmo delle milizie era previsto dagli accordi di al-Taif. Il problema è che *Hezbollah* è considerato da qualcuno un gruppo terroristico, per altri una milizia armata e per altri un gruppo resistente legale, così com'è considerato dal Presidente del Consiglio libanese in carica.

Quindi del disarmo degli *Hezbollah* non si parla; *Hezbollah* è fuori dell'area del sud del Libano. Se ritornerà nel sud del Libano e riprenderà a fare azioni, noi dovremmo contrastarlo al massimo delle nostre capacità, compreso l'uso della forza, di cui io sono responsabile di fronte alle Nazioni Unite e ai Paesi contributori. Comunque, dott. Biloslavo, io l'aspetto in Libano.

CONCLUSIONI E QUESITI

Grazie Gen. Graziano per questo Tuo chiarimento.

Ora tireremo le conclusioni e, successivamente, daremo spazio ai quesiti. Io credo che dobbiamo concentrarci sulle operazioni di supporto e su tutto il ventaglio di operazioni che riguardano la sicurezza, per cercare di riallineare, in qualche modo, la capacità delle Nazioni Unite, anche utilizzando il Capitolo 8 delle Organizzazioni Regionali, la sua capacità di legittimazione, l'universalità dei suoi interventi. Possiamo distinguere le missioni tra quelle sotto comando ONU e quelle sotto l'egida dell'ONU: saranno sotto comando ONU se le altre organizzazioni non sono in condizioni di poter intervenire in determinati scenari.

Il Comando Strategico era uno degli aspetti che ci interessavano, oltre a quello delle forze o a quello dell'integrazione. Riguardo al Comando Strategico, si tratterebbe di mettere un po' meglio a fuoco questa ristrutturazione nel contesto del Segretariato a New York. Occorre sostenere il piano del Segretario Generale, avendo cura però di integrare meglio le componenti che sono chiamate in causa, per evitare duplicazioni e perdite di tempo. Invece, riguardo al Comando a livello tattico, sul campo, non volendo rimanere sui Comandi che si formano sulla carta, bisognerebbe valutare la possibilità di offrire delle strutture permanenti, siano esse «targate» come regionali oppure nazionali; e qui mi rifaccio, soprattutto, a quello che è stato già detto dal Gen. Del Vecchio; strutture, quindi, *pre-war*, almeno dove si possa, con l'integrazione dei Paesi partecipanti per procedere ad un rapido schieramento.

Riguardo alle operazioni sotto l'egida dell'ONU, bisogna mettere meglio a fuoco le misure di integrazione, superando anche certi pregiudizi. Alle Nazioni Unite si sente molto parlare dell'Africa, a cui bisogna dare molto sostegno, e dell'Unione Africana; si sente parlare abbastanza dell'Unione Europea, ma quando si arriva alla NATO, non si sa perché, si nota una certa ritrosia, che io ho potuto palpare quando mi sono trovato a fare servizio in quella struttura.

Bisogna, quindi, vedere di integrare meglio questa struttura, perché un semplice Ufficiale di collegamento, tra il Comando di una missione e il Comando Generale a New York, non è sufficiente. Bisogna cercare strutture

più adeguate per i Comandi e per le forze: secondo me è arrivato il momento di pensare ad un ciclo di pianificazione unica. Le risorse sono sempre le stesse. L'Italia ha sempre gli stessi reggimenti: non si possono offrire alla NATO e alle Nazioni Unite, senza una prospettiva seria di impiego, nella stessa cornice temporanea.

Se lo si fa per la NATO, io credo lo si debba fare anche per le Nazioni Unite. E non si deve fare soltanto un *memorandum* per l'impiego di queste forze quando saranno chieste dalle Nazioni Unite, in quanto si sa che, quando quel momento verrà, le forze non ci saranno perché saranno già impiegate da altre parti.

Bisogna quindi pensare ad un ciclo di pianificazione in cui si dica: i reggimenti X e Y, in un certo semestre, non sono più a disposizione per la struttura «tale», ma a disposizione delle Nazioni Unite. In tal modo queste ultime sapranno che il quel periodo di tempo potranno fare sicuramente affidamento su quelle determinate forze preordinate; e questo a partire dalle nuove missioni: ne erano state ipotizzate una all'anno e, invece, come abbiamo sentito dall'Ammiraglio Vitaloni, adesso siamo arrivati a 2/3 all'anno.

Il terzo filone è quello del *national building*. Io credo che si debba sostenere a fondo le proposte che vengono fatte dal Segretariato. Diceva Kofi Annan «*Io non ho Brigate di dipendenti civili da portare e schierare come quelle militari o unità di polizia, già addestrate e in condizioni di impiego. Io non ho queste Brigate a disposizione. Non ho Brigate di esperti in problemi legali. Non ho Brigate di esperti in problemi umanitari. Non ho esperti in grado di fare funzionare il sistema*».

È arrivato il momento di fare qualcosa di più serio e quindi di sostenere questa capacità di costruire una *standing capability* di 2.500 funzionari. Tuttavia tutto ciò non ha senso se non c'è la volontà politica e questo è vero. Ma la volontà politica fa fatica ad estrinsecarsi o venire alla luce, se mancano delle soluzioni, che siano pratiche, fattibili, operative, disponibili e soprattutto comprensibili.

Io credo, quindi, che in questo senso l'attività che abbiamo svolto insieme sia stata molto utile, perché serve anche a sprovincializzarsi anche nel settore civile.

Noi abbiamo qui sentito parlare dei Capi missione: il Gen. Graziano è un Capo missione; non è un Capo UNIFIL, è un Capo missione. Altri Generali sono stati Capi missione: al confine Kuwait-Iraq, al confine tra Pakistan ed India e a Gerusalemme. Non ricordo che in tutti questi impegni delle Nazioni Unite vi siano stati dei Capi missione civili.

Noi dobbiamo fare qualcosa per sprovincializzarsi in questo senso e penso

che le condizioni ci siano, rimettendo insieme, per l'ennesima volta, i parametri di cui abbiamo sentito parlare: lo sforzo che stiamo facendo, la credibilità del nostro intervento, l'impegno finanziario, l'entità della gente che schieriamo e, diciamo pure, una certa predisposizione ideologica verso la rivalutazione delle missioni ONU.

Con questo chiudo questa sessione: ci sono adesso cinque minuti a disposizione per eventuali quesiti in aggiunta di quelli che sono stati formulati.

Domanda n. 1: Lei ha parlato di volontà politica e ha fatto un quadro interessante riguardo a diverse situazioni specifiche, con aspetti positivi e negativi. Io adesso faccio una domanda relativa al quadro politico. Una volta in RAI hanno intervistato un giornalista italiano, di cui non ricordo il nome, che vive a Beirut da quando vi sta il nostro contingente e che disse una cosa alla quale io credo profondamente per una mia certa conoscenza del mondo islamico sia personale che per la frequentazione di alcuni amici esperti nel settore.

Avete parlato di *Hezbollah*, di queste situazioni specifiche, ma vi è un'altra realtà che si chiama Al Qaeda e di cui si riempiono la bocca molti colleghi giornalisti (sono giornalista anch'io), politici, mass media, etc. e di un suo capo che si chiama Bin Laden.

Questo collega di Beirut disse (e io sono profondamente convinto che avesse ragione) che «*in realtà Al Qaeda, per come la concepiamo noi, cioè una struttura verticale, con catene di comando, di comunicazioni ed etc., non esiste. Bin Laden e Al Qaeda sarebbero dei nomi mitici (come può essere per noi oggi Giuseppe Garibaldi) ai quali fanno riferimento praticamente tutti gli islamici che esistono sulla faccia della terra*».

Di questi islamici possono esistere gruppetti di estremisti, fanatici, totalmente indipendenti, che possono benissimo operare in determinati momenti di tensione emotiva, di situazioni esasperate in un punto o in un altro nel mondo islamico, senza alcun bisogno di richiedere comandi, autorizzazioni od avalli a nessuno. Il che significa una situazione molto ed ancora più pericolosa di quelle che già conosciamo.

Io dico che per fronteggiarla non sono sufficienti le Forze Armate, che ragionano ovviamente solo da un punto di vista organizzativo tattico o strategico, ma serve anche una risposta politica, perché non è possibile mettere nuclei di controllo in tutti gli alberghi che sono stati fatti saltare in Giappone, nella Nuova Zelanda, nel Cile, etc.

Gen. Fraticelli: Grazie Signora, lei ha toccato un aspetto che fa parte di un ventaglio più ampio della sicurezza, perché ha parlato in particolare del fenomeno terrorista. Noi abbiamo volutamente ristretto l'indagine alle operazioni di supporto alla pace per cercare di tirare fuori qualche cosa di concreto. La risposta alla sua domanda è che credo di sì, ma che si può fare di meglio. Girerei però la parola al Senatore Ramponi perché qui si deve dare essenzialmente una risposta politica.

Sen. Ramponi: Io voglio tranquillizzare l'interlocutrice. Come è organizzata e che cosa vuol dire *Al Qaeda*, qual è l'elemento di connessione fra essa, come lei ha detto, e i suoi *supporter* ed operatori, questo è pienamente nella coscienza di coloro che sono impegnati nei confronti di *Al Qaeda* e lo sappiamo molto bene.

Ogni volta che apprendiamo che è stato ucciso il tale *leader* di *Al Qaeda* o il tal altro, ciò sistematicamente fa convergere l'attenzione sul suo successore: non c'è dubbio, quindi, che «l'Idra» ha tante teste. Non c'è dubbio che essa non è una forte organizzazione, ma che la sua forza è data da un *feeling* con coloro che si riconoscono nella sua interpretazione estremistica dell'Islam e come tali assumono un atteggiamento unitario nei confronti dell'Occidente o del Cristianesimo visti come nemici. La posso quindi tranquillizzare che abbiamo la conoscenza di quale tipo di nemico noi ci troviamo di fronte: è da questa conoscenza che derivano tutte le predisposizioni e le procedure delle organizzazioni che cercano di contrastare la relativa minaccia.

Domanda n. 2: Sono Giorgio Torchia, un giornalista che appartiene alla generazione che ha dato il cambio al giornalista Biloslavo. Vorrei ricordare che in questi giorni ricorrono i 40 anni della guerra dei «6 giorni», durante i quali io mi trovavo a Tel Aviv. C'era un particolare che adesso è estremamente di attualità: l'allora Segretario Generale dell'ONU, che, se non ricordo male, era Waldheim, alle forze dell'ONU schierate lungo il Sinai diede l'ordine di ritirarsi, creando le premesse per quella guerra che di fatto avvenne. Cito questo episodio perché, per quanto riguarda il tema di fondo di questo convegno, cioè l'ONU e le sue capacità operative, io condivido in buona parte, l'esperienza di Biloslavo, nel senso che siamo prigionieri di una grande contraddizione dalla quale è difficile uscire, come ci ha illustrato l'Ammiraglio Vitaloni in ogni dettaglio: non possiamo fare a meno dell'ONU, per la legitti-

mità, per la legalità, ma siamo nei guai (dal punto di vista della comunità internazionale) in quanto all'efficienza.

L'efficienza l'assicura solo la NATO, tutto il resto sono solo dei palliativi. In realtà l'ONU, per quante riforme si possono fare, per quanti cambiamenti si possono determinare, i 40 anni li dimostra: le truppe dell'ONU allora si ritirarono dal Sinai, oggi c'è l'UNIFIL che, invece, presidia il confine del Libano.

L'Ammiraglio Vitaloni sottolineava come ci sia una specie di diffidenza nei confronti della NATO da parte delle Nazioni Unite, una diffidenza di carattere ideologico, perché l'ONU, non dimentichiamolo, superata la guerra fredda, è qualcosa di diverso da quello per la quale era nata: ha cioè una impostazione neutralistica, ma condizionata da una serie di fattori ancora legati alla guerra fredda, cioè anti NATO.

Gen. Fraticelli: Grazie, credo che lei abbia assolutamente ragione nel fare questa fotografia, però credo che chi si sforza di accrescere questa capacità, non abbia torto. Se dalla fotografia, quindi, passiamo al film, che si deve sviluppare nei prossimi 20/30 anni, pensiamo a qualche cosa che possa cambiare. La NATO può decidere, in particolari circostanze, che non può o non ritiene o forse non riterrà, fra 20/30 anni, di schierarsi in particolare nel territorio africano. Io credo che per le varie strutture operative, si debba cercare di farle convivere, renderle più integrate, quando di collabora. La struttura NATO, anche quando è ben accetta, è necessario pensare ad altre soluzioni perché l'impiego della NATO non è sempre possibile. Quindi, senza ricadere nella ineluttabilità di un organismo terribilmente inefficace, rispetto a quello che dovrebbe essere, si dovrebbero togliere quelle incrostazioni per farlo funzionare meglio.

Domanda n. 3: Innanzitutto complimenti per questo convegno. Sono dell'Associazione *Domus Vitae* delle vittime del terrorismo e dell'*Accademia Denis Roosevelt*. Mi chiedo, a proposito dei media (questo tema è più importante di quanto si possa pensare), se in Italia non sia necessario (è una domanda che rivolgo ai politici) fare in modo che i *mass media* pubblici dedichino un po' meno tempo all'intrattenimento e più tempo a dibattiti, dove ci siano tutte le parti, militari e non. Mi sembra infatti che, quando si manda in onda un'intervista con un afgano o con chicchessia e gli si chiede se «*stava meglio prima o dopo*», è certo che in due secondi non si possa fare il quadro di come

fossero le situazioni prima e dopo l'intervento delle forze «imperatrici», come le chiamo io.

Gen. Fraticelli: Grazie, credo che la risposta verrà data oggi pomeriggio, con più cognizione di causa, nel dibattito politico. Lascio la parola al Senatore Ramponi per le conclusioni sui lavori del mattino.

Sen. Ramponi: Sarò brevissimo nelle conclusioni. Sono molto contento perché, grazie ai coordinatori e grazie ai relatori, siamo stati presi per mano questa mattina e abbiamo fatto un viaggio nell'immaginario, come sarebbe stato difficile fare altrimenti bene.

La dottoressa Dassù prima, l'Ambasciatore Terzi e l'Ambasciatore Moreno, poi, ci hanno fatto andare nella struttura di guida dell'ONU.

L'Ambasciatore Meloni, dopo, ci ha portato nell'ambito dell'Unione Europea. È difficile avere tutte queste persone, che non parlano tanto per parlare, ma che parlano di una esperienza vissuta o che addirittura la stanno vivendo.

Successivamente siamo andati a New York, con l'Ammiraglio Vitaloni e con il Generale Ridinò, e nel Libano, con il Generale Graziano.

Ringrazio tutti i relatori che hanno partecipato a questo convegno, ma in particolare ringrazio il Generale Graziano, perché è venuto via dal Libano per essere presente tra di noi, in un momento in cui in Libano c'è grande tensione: vi confesso che cinque giorni ritenevo che gli sarebbe stato impossibile venire.

Poi siamo andati in Afghanistan con il Generale Del Vecchio e un po' ovunque con il dottor Biloslavo, il quale, quando l'ho invitato, mi ha chiesto se sarebbe stato libero di dire veramente quello che pensava. Io gli ho detto di sì, anche perché leggendo gli articoli che scrive, si vede quale sia la sua posizione. Io, nei confronti di coloro che come lui sono così critici, non ho proprio una completa condivisione di idee, ma a me sta bene la critica.

La domanda fondamentale, sulla quale dobbiamo ancora meditare, è quella che alla fine ha fatto il coordinatore, il Generale Fraticelli, rispondendo al dottor Torchia: *«È necessario avere l'ONU o si può fare a meno di esso e, in tal caso, qual'è l'alternativa»*. Il dottor Biloslavo ha detto che *«in cuor suo lo abolirebbe»* e io dico che *«meno male che è uno dei pochi a pensarla così»*.

Ringrazio, e concludo, la dottoressa Candi e il dottor Torchia perché hanno integrato bene quello che il convegno ha esposto. Per ultimo, come lui stesso ha detto: *«È una domanda che faccio ai politici»*, ed oggi pomeriggio avremo i politici.

I politici sono il Sottosegretario alla Difesa On. Forcieri, il Sottosegretario agli Affari Esteri On. Intini e il Senatore Selva.

All'inizio della Tavola Rotonda di questo pomeriggio, io aprirò il dibattito cercando di sintetizzare quello che è emerso nei lavori di questa mattina, passando poi la parola a loro.

TAVOLA ROTONDA

Presidente

Sen. Luigi RAMPONI

Intervenuti

On. Giovanni FORCIERI

On. Ugo INTINI

Sen. Gustavo SELVA

PRESENTAZIONE

Riprendiamo i lavori del convegno con la Tavola Rotonda. Il Presidente Fini, per sopraggiunti ed inderogabili impegni, non potrà essere presente e se ne dispiace perché, come ex Ministro degli Esteri, è molto interessato al tema, tanto che questa mattina è stato tra noi ed ha seguito alcuni interventi dei conferenzieri: mi dispiace perché sono certo che tutti noi avremmo voluto ascoltare il suo qualificato pensiero.

Diamo inizio a questo dibattito, di carattere politico, nel cui ambito, in maniera bipartisan, con esponenti quindi sia della maggioranza che dell'opposizione, si discuterà sul tema che ha caratterizzato l'impegno degli oratori di questa mattina.

Questa mattina abbiamo dibattuto, in due sessioni – rispettivamente a carattere diplomatico la prima, a carattere militare la seconda – del rapporto tra le Nazioni Unite e l'Italia soprattutto in relazione alle operazioni di pace: abbiamo, così, ascoltato varie voci che hanno, da una parte, testimoniato delle esperienze e del pensiero nel settore che rappresentavano, dall'altra, hanno formulato anche interessanti auspici: è attorno a questi, direi, che potrebbe svilupparsi la nostra discussione.

È stato auspicato che l'Italia svolga una politica estera coerente in Europa, nella NATO e nelle Nazioni Unite. Il discorso sembra pleonastico, sembra ovvio, in realtà non lo è, perché è assolutamente necessario che questi tre Enti siano collegati tra di loro e che l'Italia possa esprimere ed incidere su determinate decisioni, sviluppando la sua politica in Europa con proposte nuove sulle quali trovare la convergenza, per poi portarle alle Nazioni Unite e in sede NATO.

Si è poi auspicato di rendere più agile la capacità di scelte e di decisioni in ambito Consiglio di Sicurezza, arrivando anche a delineare la possibilità di «voto ponderato» anziché la facoltà di «veto». Il «veto», che risale a quando sono state fondate le Nazioni Unite, oggi non risponde più alla esigenza di creare una struttura veramente democratica in ambito internazionale.

Si è manifestata, poi, l'opportunità, da parte dei rappresentanti degli Esteri, di svolgere una politica molto incisiva, sia per quanto riguarda le operazioni di

peace keeping, sia le operazioni di *nation building*. Di queste ultime, specialmente in Europa, se ne è fatto un argomento fondamentale nella politica di Solana, dal momento che non ci si può accontentare di svolgere una politica che riesca unicamente a fermare il conflitto. Va, infatti, ricercata una *peace building for keeping peace*, che si proietti anche nel dopo, per evitare (come questa mattina in più interventi è stato segnalato) operazioni di pace che si trascinano per decenni, con costi enormi da parte di coloro che, come l'Italia, vi partecipano.

Si è, inoltre, auspicato una revisione strutturale delle Nazioni Unite, non solo per ragioni politiche, quanto per obiettive ragioni che nascono dalle esperienze fatte in occasione delle molteplici operazioni di pace. I testimoni, che abbiamo ascoltato oggi, hanno parlato della necessità di rivederne la struttura in modo da consentire la gestione delle operazioni di *peace keeping*: si deve individuare, in prospettiva, una ristrutturazione tale da consentire non una presenza simbolica (come diceva questa mattina un relatore), ma una realtà seria con capacità operative tali da fare in modo che le operazioni possano essere svolte effettivamente sotto comando ONU.

Il fatto della indisponibilità di forze di intervento e di una capacità, poi, di gestione, esiste già da quando vi erano le precedenti organizzazioni, quale la Società delle Nazioni.

Una cosa però è certa: per poter fare diventare operative queste proposte, credo che sia essenziale una collaborazione sempre più stretta tra Esteri e Difesa.

I messaggi, che sono stati lanciati oggi dai Capi militari, certamente devono raggiungere la mente e le coscienze di coloro che, agli Esteri, preparano le proposte che devono essere formulate da parte dei nostri rappresentanti in sede internazionale.

Credo non si possa continuare ad adagiarsi sulla NATO: è un cuscino molto comodo ed efficiente, ma, come qualcuno ha detto, non gode di eccessiva simpatia o soffre di qualche preconcetto proprio in sede internazionale.

Ora prego gli esponenti politici qui presenti di esprimere le loro considerazioni sul seguente tema: quali possibilità di azione abbiamo, in sede internazionale, per poter dare valore a questi elementi di fondo: nostra presenza nel Consiglio di Sicurezza e partecipazione forte alle operazioni di pace

PRIMO INTERVENTO

Questa mattina si è sentito il parere degli esperti, dei diplomatici, dei militari; parere e proposte riassunte adesso dal Sen. Ramponi, sui quali concordo e che mi paiono efficaci e di buon senso.

Io farò una riflessione non di carattere giuridico, istituzionale e tecnico, ma assolutamente politica e quindi mi scuso per la mancanza di concretezza e di natura analitica, che ne deriva. Una riflessione politica, perché io penso che su questo tema bisogna fare un salto di qualità ed avere una visione *bipartisan*. I nostri antenati politici la visione ce l'avevano: il padre del riformismo socialista Turati nel 1929 scriveva: «*Abbiamo bisogno degli Stati Uniti d'Europa*».

Ci sono voluti 80 anni prima che il suo desiderio si concretizzasse. Io penso che bisogna avere una visione anche noi e cominciare a dire alle nuove generazioni: «*Abbiamo bisogno degli Stati Uniti del Mondo*». Forse non ci vorranno 80 anni, come è accaduto per l'Europa, forse ce ne vorrà qualcuno di meno, perché il mondo di oggi è più piccolo dell'Europa di allora, degli anni '20.

È questa in fondo la ristrutturazione globale di cui abbiamo bisogno: avere un grande obiettivo. Ci si mette poi il tempo necessario per realizzarlo, ma dobbiamo avere un grande obiettivo.

Allora, quando veniva prospettata dai nostri antenati politici l'esigenza della unità europea, lo si faceva per timore della guerra: anche oggi si prospetta l'idea di una Istituzione mondiale per lo stesso motivo. Ma oggi c'è molto di più che va in questa direzione. Oggi c'è la globalizzazione, tutto è globale. Il terrorismo è globale ed il terrorismo è una minaccia politica, alla quale si risponde sul piano propagandistico e politico, prima ancora che su quello militare; è globale il crimine organizzato; è globale la minaccia ecologica; sono globali lo spettacolo, lo sport, i mass media, la cultura e soprattutto la finanza e l'economia: tutto è globale.

L'unico ad essere intrappolato nei confini nazionali è il sistema politico. Le uniche ad essere intrappolate nei confini nazionali sono le Istituzioni, le leggi ed è per questo che non contano. Da qui nasce il discredito della politica presso l'opinione pubblica: la gente capisce che il suo voto non conta molto. La

gente capisce che alla fine la finanza e l'economia globale decidono quale sarà il futuro e che la politica non conta molto.

Bisogna, quindi, rispondere alle domande semplici per le quali la risposta è ovvia. È possibile contrastare il terrorismo, il crimine organizzato, senza Istituzioni internazionali? È possibile contrastare il degrado del clima senza Istituzioni internazionali, senza appunto una politica globale? No, evidentemente!

L'economia nazionale è libera, la sua libertà provoca degli squilibri. Gli Stati nazionali intervengono per correggere gli squilibri, ma l'economia globale è nella stessa situazione.

L'economia globale è libera, produce degli squilibri: ma chi interviene per correggere questi squilibri? Ci mancano le Istituzioni per farlo. L'economia e la finanza globale non è che abbiano un disegno, le cose avvengono a livello economico mondiale, per caso e per le leggi dell'economia, e quindi l'opinione pubblica capisce che la barca dell'economia mondiale è una sola, procede rapidamente, ma non si sa dove va e non si sa chi è al timone.

Come raggiungere allora l'obiettivo di forti Istituzioni internazionali o, per usare uno slogan, gli «Stati Uniti del Mondo?». Come raggiungere una democrazia globale che sia in grado di accompagnare l'economia globale? Io penso che si debba intanto ragionare come si è arrivati alle democrazie nazionali.

Alle democrazie nazionali, storicamente, si è arrivati all'inizio per lo sforzo dei sindacati, delle associazioni, delle leghe, della cultura, dei partiti, dei giornali, cioè delle ONG del tempo. Anche oggi noi possiamo immaginare che le ONG, con internet, con la società civile cosmopolita che c'è, diano un contributo alla costruzione di queste Istituzioni internazionali: un contributo lo dà la cultura, lo dà lo sport, lo danno perfino le aziende multinazionali che hanno dei board volutamente multi etnici e multi religiosi. Si vede una spinta dal basso che può portare alla costruzione di una società civile ed una comunità di cittadini del mondo. Possono dare un contributo le esperienze delle metropoli: altro che contrastare l'immigrazione. Oggi, si suole dire che il mondo diventa città: metà della popolazione mondiale abita nelle aree metropolitane. Tuttavia la città diventa mondo perché molte metropoli (da Londra a New York) sono un microcosmo del mondo: multi etniche, multi religiose, multi culturali, dove i giovani imparano a vivere come saranno tra un secolo gli «Stati Uniti del Mondo». Ecco perché queste città sono più creative, sono più vive delle altre, soprattutto bisogna, e qui arrivo più sul concreto, partire dalle esperienze di

federalismo e di unità che ci sono state: l'esperienza europea è sicuramente un riferimento storico.

Dobbiamo però lottare di più perché la costruzione dell'unità europea continui ad essere una storia di successo: non dobbiamo innanzitutto lasciare l'euro appeso al nulla. Storicamente, mai, una moneta è rimasta appesa a niente, una moneta deve essere appesa ad una politica estera, di difesa ed economia comune: sui due lati della moneta, non per caso, c'è una coronata (simbolo della sovranità) ed una spada.

Io penso che dobbiamo lavorare, dunque, perché l'euro (almeno l'area dell'euro) abbia una politica estera, di difesa ed economica, un esercito comune, una forza di intervento all'estero in comune. In fondo, la vicenda irachena è stata disastrosa, a mio parere, forse anche e soprattutto perché ha formalizzato e reso più clamorosa la divisione dell'Europa, su questo piano: qualche Paese europeo sì, qualche Paese europeo no.

La storia dell'Europa, l'unità politica dell'Europa, deve essere di esempio di come si possa decidere democraticamente tra persone giuridiche che sono gli Stati, e non per persone fisiche. E questa è una grande sfida democratica sulla quale l'Italia deve e può dare un contributo decisivo. Bisogna anche domandare perché l'opinione pubblica italiana è forse la più europeista (anche se oggi meno di ieri), tra quelli dei Paesi europei. Io credo che ci sia una ragione profonda: nella memoria storica degli italiani, quasi nel loro patrimonio genetico, credo che ci sia impresso un ricordo: l'Italia del Rinascimento era l'area più sofisticata, colta e ricca del mondo, era al centro del mondo. Poi, nel momento dei grandi cambiamenti (la scoperta dell'America, le nuove tecnologie), la Spagna e la Francia hanno saputo costruire l'unità nazionale: l'Italia no. L'Italia è rimasta divisa tra le sue repubbliche e signorie ed ha perso la corsa, rimanendo ai margini per secoli.

Oggi l'Europa è esattamente nelle condizioni in cui era l'Italia del Rinascimento. L'Europa è l'area più sofisticata, più colta e più ricca del mondo, ancora al centro del mondo, però si vedono le potenze del nuovo secolo: gli Stati Uniti, la Cina, l'India ed altri. L'Europa o si unifica in fretta politicamente oppure farà la fine dell'Italia del Rinascimento, rimanendo ai margini per secoli.

Gli italiani questo, forse per la loro memoria storica, lo capiscono prima degli altri. L'Europa politica ha bisogno di una alleanza strategica con gli Stati Uniti: Turati nel 1929, diceva *«abbiamo bisogno degli Stati Uniti d'Europa,*

altrimenti diventeremo la colonia dell'ex colonia di un tempo, degli Stati Uniti d'America».

Io credo che bisogna impostare le cose diversamente, che si debba dire che l'Italia e l'Europa hanno bisogno di una alleanza strategica con gli Stati Uniti d'America, però di una alleanza su un piano paritario. Negli USA c'è la pena di morte e non c'è lo stato sociale, in Europa avviene esattamente il contrario e quindi qualche diversità ce l'abbiamo.

Tuttavia, gli Stati Uniti d'America e l'Europa sono complementari, hanno bisogno l'uno dell'altro: l'asse euro-atlantico è un fattore di stabilità assolutamente necessario, però deve essere un passaggio verso gli Stati Uniti del Mondo, ed all'interno di questo asse euro-atlantico si possono costruire aggregazioni successive. A me sembra che abbiamo fatto bene a contrastare politicamente l'unilateralismo di Washington, l'ostilità verso l'ONU e l'idea che gli USA possano fare da soli e sostituirsi all'ONU.

Io penso che tutte queste idee siano finite o che finiranno con l'Amministrazione Bush e quindi si possa contare in futuro, sugli USA per costruire questo asse.

Bisogna poi dire che l'esempio dell'Europa comincia ad essere imitato: se l'idea di semplificazione e di aggregazioni successive di aree politiche omogenee si è rafforzata, è grazie all'esempio europeo.

Oggi, infatti, c'è il «Consiglio dei Paesi del Golfo» (Arabia Saudita, Iran e qualche altro), che sta pensando ad una moneta unica (come l'euro) per il 2011.

Si aspira ad una comunità del Maghreb: a tal proposito va rimosso l'assurdo anacronistico contenzioso sul Sahara. Il Mercosur dell'America Latina vede nell'unità europea un esempio. Intorno alla Russia si può costruire un Commonwealth di Stati dell'ex Unione Sovietica, che abbiano qualche cosa in comune. Questa è una grande opportunità per l'Europa, perché l'Europa è il nucleo duro di aggregazioni successive.

Si può immaginare un'Europa a cerchi concentrici, dove il primo cerchio è costruito intorno all'area dell'euro. Poi c'è un cerchio successivo che è quello dell'Europa a «16» (i padri fondatori con la Gran Bretagna, l'Italia e gli altri). Poi c'è l'Europa dei «27» come oggi, con i Paesi dell'Est ed i nuovi arrivati. Poi si possono immaginare due aree di partenariato speciale: da una parte il Mediterraneo del Sud (Maghreb e Paesi del Medioriente) e dall'altra la Russia con le Repubbliche ex Sovietiche.

Io penso che l'esempio dell'Europa può essere seguito anche sotto altri

aspetti. Da dove hanno cominciato i padri fondatori dell'Europa a costruire? Hanno cominciato dalla CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), dicendo «*mettiamo insieme l'energia*»: quella del tempo.

Lo stesso, secondo la stessa logica, si potrebbe fare costruendo una comunità internazionale: gli Stati Uniti del Mondo, come detto prima.

Si potrebbe immaginare una razionalizzazione, un coordinamento e razionalizzazione sul tema dell'energia a due facce: da una parte il tema della produzione e del consumo e dall'altra il tema dell'inquinamento (Kyoto e quant'altro).

L'Europa ha costruito le sue Istituzioni Giuridiche: la Corte di Lussemburgo, uno Stato di diritto europeo. Quindi, intorno alla Corte dell'Aia, si potrebbero potenziare le Istituzioni Giuridiche mondiali. La difesa, è questo il terreno su cui oggi avete fatto la vostra riflessione, è un punto fondamentale.

Siamo da tempo discutendo di un esercito europeo di pronto intervento, di una Brigata europea, che, si deve auspicare, si faccia finalmente!

Però, probabilmente, bisogna ragionare sulla necessità di un esercito delle Nazioni Unite: la Nato può essere di questo esercito la parte più tecnologicamente avanzata, ma non la sola.

Un esercito dell'ONU è efficace nella misura in cui è multireligioso e multietnico, dal momento in cui oggi, la propaganda è la più importante della guerra tecnologica: l'*hardware*, l'azione militare, è meno importante del *software*, di ciò che è il consenso anche sotto l'aspetto politico.

Cosa si deve pensare in questo contesto della riforma delle Nazioni Unite di cui parlava il Sen. Ramponi? Partendo da questi presupposti di carattere politico generale che prima indicavo, più è ambizioso il progetto di riforma delle Nazioni Unite e meglio è per noi: con un concetto così fortemente europeista, se nel Consiglio di Sicurezza ci fosse, tra i membri permanenti un seggio europeo, rappresentante dell'Europa, sarebbe una buona cosa.

L'interventismo dell'ONU deve essere il massimo possibile nel sedare i conflitti in giro per il mondo e, se possibile, il più disinteressato possibile, ma non è sempre così.

Noi vediamo conflitti sanguinosi dimenticati e dei conflitti meno sanguinosi, che più appassionano le Nazioni Unite perché sono strategicamente più importanti. Io penso, e concludo su questo, che soprattutto si debba insistere su un tema di fondo: non è possibile una guerra tra opposte civiltà, perché in quanto tali le civiltà non spargono sangue ed odio.

È possibile, invece, che esista una guerra tra opposte ignoranze: l'ignoranza nostra sugli altri, e l'ignoranza degli altri su noi. Io penso che si debbano sconfiggere le opposte ignoranze e che questo sia il presupposto per andare avanti sull'idea, che dobbiamo avere sempre in fondo ai nostri pensieri, di qualche cosa di simile degli «Stati Uniti del Mondo», di una Istituzione internazionale che diventi, con i decenni, sempre più solida e nel cui quadro, nella cui cornice, sia possibile, con assoluta legittimazione, l'azione militare.

Grazie.

On. Giovanni FORCIERI

Sottosegretario alla Difesa

PRIMO INTERVENTO

I criteri sono opinabili e mi dispiace di non essere stato presente questa mattina, perché dal programma e dalla qualità degli oratori sicuramente saranno emerse delle indicazioni e delle riflessioni che hanno, probabilmente, un valore più forte di quanto possa dire io oggi pomeriggio, in sostituzione del Ministro Parisi, assente per un inderogabile impegno istituzionale: vi prega di scusarlo mio tramite e vi manda i suoi più cordiali saluti.

Io farò, come ha fatto il Vice Ministro Intini, alcune valutazioni di carattere politico sulle questioni che sono state esposte. Partirei proprio dalla felice circostanza che ci vede in questo momento essere membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed essere, contemporaneamente, uno dei Paesi più impegnati in campo internazionale nel processo di ripresa di costruzione europea.

Penso che dovremmo avere una linea coerente e, quindi, fare della nostra presenza nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite una occasione per dare voce ad un'Europa unita, anche se, purtroppo, essa unita non lo è ancora: sono i momenti e le tappe di un processo che sta andando avanti. Occorre, tuttavia, lavorare all'interno dell'Europa perché questo processo vada avanti con maggiore intensità.

Per l'idea di un Governo mondiale, l'onorevole Intini faceva riferimento al 1929 e a Turati, ma forse potremmo anche fare riferimento a Berliquer, che ipotizzò un Governo mondiale di fronte al processo di globalizzazione che stava andando avanti. È un'idea affascinante, è un'idea verso cui si può lavorare ma, io credo, che nello stesso tempo, noi dobbiamo fare in modo di migliorare, di rendere più efficace, quello che oggi c'è, perché la credibilità e la forza delle Istituzioni internazionali, a mio giudizio, sono tali nel momento in cui queste Istituzioni riescono ad essere efficaci nella loro azione quando si trovano a fronteggiare problemi seri.

Una organizzazione internazionale, come ha detto il Senatore Ramponi, che non ha efficacia nelle proprie posizioni, perde di credibilità, di valore politico, perde di peso. Ora, l'ONU ha attraversato momenti difficili, soprattutto perché

c'è stata una fase nella storia più recente, in cui difficoltà oggettive della struttura di funzionamento e di gigantismo burocratico si sono in qualche modo assommate ad una posizione del Paese «principale», che riteneva, in una certa fase della sua storia, il cosiddetto «multilateralismo» in qualche modo finito. Parlo degli Stati Uniti d'America, che ritenevano che i problemi non potessero essere risolvibili multilateralmente, ritenendo di essere rimasta l'unica potenza del mondo, in grado di un esercizio concreto della leadership; ritenevano, cioè, sufficiente il loro impegno concreto e diretto nella soluzione dei problemi, considerando tutto quello che era multilaterale come un aggravio, un appesantimento, alla capacità risolutiva delle proprie azioni.

Questa concezione si è esplicitata sia nei confronti dell'ONU che della NATO (vedo presenti molti gradi delle Forze Armate e anche l'Ambasciatore Moreno che è stato, per molti anni, il nostro Ambasciatore nel Consiglio Atlantico): vi è stato un momento in cui gli Stati Uniti hanno pensato che effettivamente la NATO non servisse più e che fosse di impaccio per la propria attività.

Questo è stato il momento, come ricordato, della risposta all'11 settembre, in cui la NATO diceva: «*Applichiamo l'articolo 5, siamo pronti*» e gli Stati Uniti rispondevano: «*Grazie, facciamo da soli*». È stato un errore che ha segnato, in maniera molto forte, la vita politica internazionale, sia della NATO sia dell'ONU.

Le cose sono andate diversamente ed oggi siamo di fronte ad un ripensamento all'interno degli Stati Uniti, all'interno della stessa maggioranza repubblicana, da parte dello stesso Presidente Bush. Nella storia degli Stati Uniti c'è sempre stato questo momento chiusura verso gli altri e nello stesso tempo di interventismo internazionale. Però in questa fase, credo ci sia tutto uno sforzo per rivalutare, riconsiderare, ridare un ruolo alle Organizzazioni internazionali, perché evidentemente, si riconosce che nessuno da solo è in grado di affrontare e gestire problemi così complessi, come l'attuale situazione del mondo determina.

Io parterei da qui. Quando noi parliamo della Nazioni Unite, dobbiamo da una parte considerarla come una Organizzazione, con tanti difetti ma, come disse Churchill, «*l'ONU è un organismo che ha tanti difetti ma è il migliore che conosciamo*». L'ONU è l'unica Organizzazione in grado di dare legittimazione internazionale alle azioni degli Stati e anche, e in particolare, all'uso della forza. Il che non vuol dire rinunciare completamente alla propria sovranità e di

demandare il tutto a questa Organizzazione internazionale: non è stato così sul Kosovo, dove la NATO ha agito indipendentemente ad una posizione del Consiglio di Sicurezza che, in quel momento, era bloccato dal veto della Russia.

La NATO è intervenuta da sola, ma poi c'è stato un recupero anche di questa operazione che, a pieno titolo, è oggi tra quelle delle Nazioni Unite: noi abbiamo tutto l'interesse a far sì che queste organizzazioni a livello internazionale, a partire dall'ONU, siano efficienti.

È in corso un dibattito sulla riforma di questa organizzazione ed io credo che, sino ad ora, la posizione del nostro Paese sia stata (è una posizione indipendentemente della maggioranza politica del momento) quella di evitare un aumento *sic et simpliciter* del numero dei membri permanenti e di andare ad una riforma vera, che porti ad un coinvolgimento a livello regionale di altri Paesi. Ecco perché noi oggi siamo impegnati ad essere coerenti con la nostra posizione, con il nostro seggio, con quelle che sono state le politiche che abbiamo sempre sostenuto. Abbiamo anche bisogno che l'ONU migliori l'efficacia delle proprie azioni. Se prendiamo l'esempio del Libano, noi abbiamo un esempio di come si può anche in corso d'opera, anche senza studi ed approfondimenti, ma nel concreto e nel pieno di una difficoltà e di una azione, portare avanti una operazione di cambiamento a livello di funzionamento delle Nazioni Unite.

Noi sappiamo il ruolo che il Paese ha svolto, sia in politica estera sia in politica di difesa: a questo proposito sono perfettamente d'accordo con il senatore Ramponi sul fatto che bisogna sempre più dare una integrazione di questi due dicasteri, che sono due facce di una stessa medaglia; il nostro Paese ha spinto perché ci fosse l'intervento, perché ci fosse l'iniziativa ma, nello stesso tempo, abbiamo anche posto alcune condizioni che, alla fine, io credo abbiano giovato alle stesse Nazioni Unite, tacciate di inefficacia per esperienze precedenti, in occasioni di missioni gestite direttamente. Questa non si poteva considerare un'accusa faziosa perché era, in realtà, proprio così: dai Balcani allo stesso Libano, con l'UNIFIL 1.

Si è posto il problema della famosa «cellula di pianificazione» all'interno del Dipartimento di *peace keeping*, che ha consentito di stabilire una linea di comando diretta e più efficace, al di sotto delle decisioni di carattere politico, che sono e rimangono in capo al Consiglio di Sicurezza.

Io credo che oggi vi sia la stessa esigenza nei confronti della missione in Afghanistan, la missione ISAF. Le Nazioni Unite devono migliorare il coordi-

namento delle azioni, perché attualmente la caratterizzazione è di tipo militare, mentre l'ISAF è una missione di aiuto e di sostegno al Governo afgano. Ciò è assolutamente indispensabile: credo che nessuno si possa porre concretamente la prospettiva di una veloce, facile uscita dall'Afghanistan, ma il relativo impegno non può rimanere così troppo caratterizzato dall'aspetto militare e di sicurezza.

Ripeto che è indispensabile, ma non sufficiente. Bisogna che da parte delle Nazioni Unite vi sia un maggiore lavoro di coordinamento delle varie iniziative internazionali: i Paesi donatori, le ONG, tutto quanto si sta muovendo in Afghanistan deve essere, a mio giudizio, posto in un sistema coordinato per renderlo più efficace e far sì che la missione militare non possa venire strumentalizzata agli occhi della popolazione locale e dei Paesi vicini. Bisogna evitare, cioè, che la missione venga intesa unicamente come una missione militare, di occupazione, di sottrazione di sovranità, scontro di civiltà, etc.: tutte cose già dette.

L'altro argomento di cui volevo parlare, peraltro già trattato dall'onorevole Intini, con il quale mi trovo molto d'accordo, è quella di lavorare per favorire una soluzione regionale e politica della crisi afgana ed, in generale, delle crisi in quell'area: ciò partendo sempre dal nostro ruolo e dal seggio che attualmente ricopriamo nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Credo che sia molto importante coinvolgere le potenze regionali (Paesi vicini e politicamente affini ed altri), proprio partendo da quella che è stata e che è ancora, nonostante tutti i difetti, l'Unione Europea, cioè utilizzando questa nostra esperienza, per favorire un futuro di regionalismo in quella parte dell'Asia centrale, che potrebbe partire da missioni di carattere economico e commerciale. Si potrebbe partire proprio con il favorire gli scambi di energia: l'idea dell'energia è sicuramente una idea molto interessante, come già detto dall'onorevole Intini. Facilitando gli scambi commerciali e facendo nascere nuovi interessi economici, si può far sì che questi fattori possano essere in futuro un catalizzatore per un regionalismo più politico: di fatto l'esperienza dell'Unione Europea.

In questo mio primo intervento mi limiterei a queste considerazioni: stabilire una stretta connessione tra il nostro pensiero, la nostra politica e la nostra azione quotidiana (si tratta di azioni all'interno del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e all'interno dell'Unione Europea) nel contesto del nostro impegno nelle missioni internazionali di pace, in cui siamo impegnati.

È stato detto che non possiamo adagiarci sulla NATO perché questa ha tutta una serie di opposizioni preconcepite e difficoltà di rapporti. Io qui starei molto attento, perché, in uno degli ultimi sondaggi sulla NATO svolti all'interno dei Paesi dell'Unione Europea, la percezione più negativa è risultata nel nostro Paese: la NATO sta facendo tutto un lavoro di acquisizione di consenso politico in quelle aree che sono strategiche per il nostro futuro, ed in particolare modo nel Mediterraneo, attraverso il discorso del rilancio del dialogo mediterraneo ed andando anche in quello che è stato definito il «Mediterraneo allargato»: andando cioè oltre ed arrivando in questi Paesi dell'Asia centrale, passando dagli Emirati.

La politica di *partnership* della NATO, che è l'aspetto politico dell'attività della Nato, è una delle iniziative che in questo momento credo che possano godere di un successo piuttosto consistente e c'è l'attenzione, a partire dai Paesi della sponda sud del Mediterraneo, per attività congiunte tese a valorizzare accordi per quanto riguarda le attività di soccorso, etc.

Credo che noi dovremmo anche favorire queste iniziative e lo abbiamo fatto proprio con la presenza, con l'incarico che abbiamo avuto in questo settore da parte del Vicesegretario Generale.

La NATO potrebbe porsi, ma io lo non ritengo giusto, come il «gendarme globale» a servizio dell'ONU, pronta e capace ad intervenire in ogni parte del mondo. Ma nel momento in cui la NATO, da una Organizzazione prettamente difensiva a livello territoriale, è diventata e sta diventando sempre più una Organizzazione che fornisce sicurezza, non possiamo essere coerenti con quelli che sono le nostre analisi e le nostre valutazioni, perché il concetto strategico dell'Unione Europea, quello di Solana del 2003, «*una Europa sicura in un mondo sicuro*» prevede che l'instabilità e le minacce alla nostra sicurezza ormai verranno sempre di più (se non esclusivamente) ai confini del nostro territorio. Allora, io credo, che dobbiamo porci questo problema: avere una Organizzazione che, insieme all'Unione Europea, ma senza sovrapposizioni, complicazioni, sia in grado di poter essere pronta ad intervenire laddove, ai nostri confini, si minacciano le ragioni della nostra sicurezza. Io credo che questo sia importante e che è importante ora, ma che lo sarà ancora di più in un futuro abbastanza prossimo, nel cosiddetto breve e medio periodo.

Naturalmente penso che uno dei problemi che devono essere affrontati è proprio quello di migliorare il coordinamento dei rapporti che esistono tra la NATO e l'Unione Europea, che è uno dei punti più delicati e più deboli di que-

sta situazione: non c'è solo il problema della Turchia riguardo alle posizioni dell'Europa su Cipro, ma è un problema generale e questo, io credo, che sia l'elemento meno soddisfacente.

Io credo, invece, che c'è un altro impegno che noi possiamo e dobbiamo portare avanti con coerenza: lavorare per migliorare questo tipo di rapporti, per migliorare questa capacità di operabilità, ma nello stesso tempo utilizzare tutti gli *assist* che noi abbiamo a nostra disposizione, indipendentemente da quelle che sono poi le decisioni di carattere politico, impiegando, cioè, a seconda della necessità, dei bisogni, le strutture che abbiamo a disposizione.

Credo che questo sia poi indispensabile da un punto di vista economico e finanziario, in un momento in cui tutti i bilanci sono in difficoltà, in modo di essere adeguati a quelle che sono le esigenze di cambiamenti, di trasformazione e di modernizzazione dei nostri strumenti di difesa.

Credo che una migliore, più coerente e ancor più avanzata sinergia, sia a livello dei Paesi europei che tra i Paesi europei e la NATO, sarebbe un obiettivo verso il quale noi dovremmo lavorare: e questo alla luce del fatto che la Nato è composta da 24 Paesi europei e 2 extra europei.

Per il momento mi fermo qua.

Sen. Gustavo SELVA

Commissione Difesa del Senato

PRIMO INTERVENTO

Grazie Ramponi, buongiorno signori Vice Ministri, colleghi, Generali, Signore e Signori. Mi trovo nella singolare condizione di essere incerto se fare quello che Montanelli attribuiva al giornalismo e ad un giornalista: *«essere capaci di spiegare agli altri quello che non sa nemmeno lui»*.

Forse in questa materia io dovrei cercare di essere in linea con questa condizione, attenuata peraltro dal fatto che nei cinque anni del mio precedente mandato ho fatto il Presidente della Commissione Esteri alla Camera e mi sono interessato delle numerose missioni, che abbiamo in giro per il mondo, visitandone anche moltissime e quindi, cercando nel limite delle mie modeste conoscenze di apprendere qualche cosa anche sul piano militare.

Sono favorito in questo dal fatto (farà molto piacere al Vice Ministro Forcieri che io ricordi questo) che dal 24, giovedì scorso, sino a domenica, io sono stato a Madeira nella mia qualità di membro dell'Assemblea Parlamentare della NATO, funzione che io ricopro in quanto senatore e membro della commissione Difesa. Allora io, del tema di carattere generale *«l'ONU e l'Italia: impegni e prospettive per la sicurezza»*, estrapolerò gli aspetti legati al settore nel quale le nostre Forze Armate svolgono quella che la relazione della relatrice Daniel Armimsuckow del Canada ha definito: *«Le operazioni in Afghanistan restano la missione più importante e la più difficile dell'Alleanza»*. Il suggerimento che il Segretario Generale dell'ONU, con il quale io ho a lungo colloquiato in quei giorni, ci ha dato è quello di spiegare bene alle nostre opinioni pubbliche – noi che come Parlamentari rispondiamo dei nostri atti alle opinioni pubbliche ed in particolare a coloro che ci hanno eletto – che cosa sta succedendo e che cosa siamo chiamati a fare in Afghanistan. In Afghanistan ci siamo – signori Generali non c'è bisogno di dirlo a voi – su mandato dell'ONU per fare operazioni militari: ci siamo per fare operazioni militari. Che questo poi nella terminologia italiana, solo italiana, devo dire, venga chiamata operazione di pace, io in questa ipocrisia mi adatto con qualche difficoltà: è questa la ragione per cui parlerò chiaro, spiegando che cosa devono fare i nostri militari e che cosa di fatto stanno facendo.

Che cosa devono fare? Perché siamo andati in Afghanistan? Ci siamo andati in base ad una risoluzione, che prima ha generato «*enduring freedom*» e che poi, successivamente, si è andata trasformando – questa «*enduring freedom*», comandata dagli Stati Uniti d’America, questo «piccolo Paese» al quale dobbiamo la nostra libertà e tante altre cose – in ISAF.

Ci siamo andati perché, dopo l’11 settembre, si è individuato in Afghanistan il centro da cui partivano gli attentati terroristici della «terza guerra mondiale». Questo mi pare o no? O mi sbaglio! O non capisco! O non vedo! Io personalmente questa operazione non la faccio. Successivamente varie fasi alle quali io stesso ho partecipato (perché il primo contatto parlamentare alla Camera dei Deputati, che ebbi con il Primo Ministro Karzai, fu da me organizzato in quanto conoscevo l’ex Re Zahir Shah, che ha passato 25 anni del suo esilio nella nostra città di Roma) hanno via via trasformato l’operazione, che ha assunto poi la denominazione ISAF nella quale noi siamo stati, siamo e continuiamo ad esserci.

Sulla base di che cosa? Sulla base dell’articolo 5 dello Statuto delle Nazioni Unite, che ha indicato nella Organizzazione delle Nazioni Unite il responsabile, che ha affidato all’organismo militare NATO, del quale, guarda caso, fanno parte i principali Paesi dell’Unione Europea, perché si svolgessero queste operazioni. Tra *peace keeping* e *peace forcing*, uno può fare le confusioni che vuole, le considerazioni più convenienti (politicamente caro amico Intini), però io ho deciso di parlare chiaro e dico che le operazioni dei militari devono in primo luogo servirsi dello strumento essenziale per i quali fanno i militari.

È vero, allora, o non è vero che noi abbiamo messo alcuni caveat che ci rendono, ahimè, poco cooperativi con il primo Paese dell’alleanza, gli Stati Uniti d’America? Ma noi questo dobbiamo dirlo ai nostri alleati e, ripeto, al principale alleato. Si ha un bel dire che noi comandiamo una zona che ci è stata assegnata, ad Herat (dove ho fatto la prima missione insieme ad altri colleghi nel luglio scorso appena eletto senatore), ma è anche vero che noi siamo lì per la stabilizzazione, la sicurezza, la fine degli attentati terroristici in tutto l’Afghanistan.

A chi dobbiamo rispondere in primo luogo se vogliamo essere efficaci, se vogliamo essere validi, se vogliamo essere persone che fanno il loro dovere (concedetemi questa espressione davanti alla storia: è giusto che questo noi che lo diciamo con grande sicurezza). Lo stiamo facendo, certo. Se non lo stiamo facendo completamente, non è certo perché i nostri Comandanti, non è certo perché le nostre truppe non vogliono svolgere la missione così come la NATO

ci ha richiesto di fare, così come la NATO ci chiede di fare. Lei, onorevole Forcieri, ha presieduto la delegazione italiana presso l’Assemblea parlamentare dell’Unione Europea e sa quali sono le voci degli Stati Uniti, del Regno Unito: si sa che cosa dovremmo fare. Ma (e sarà l’unica nota polemica che io faccio) voi maggioranza avete un problema interno: ospitate coloro i quali, non molti anni fa, avevano come slogan: «*Fuori l’Italia dalla NATO, fuori la NATO dall’Italia*».

Non so se i nostri maggiori alleati o anche gli altri possono fidarsi molto, politicamente parlando, di noi. Ecco la ragione per la quale, è il Segretario Generale stesso che me lo ha detto, nel *week end* che ho trascorso negli Stati Uniti d’America, si è sentito chiedere dal Presidente degli Stati Uniti d’America che ci sia una maggiore affluenza di uomini e di mezzi, soprattutto terrestri. I mezzi aerei (coi quali noi faremmo solo delle ricognizioni) sono impiegati dagli altri Paesi della NATO ed in primo luogo dagli USA, ma quando fanno una operazione aerea non possono selezionare se un tale è un terrorista o se è un inerme cittadino che cerca sicurezza. Lo hanno forse potuto fare gli inglesi, quando durante la seconda guerra mondiale hanno bombardato Dresda? Lo hanno potuto fare gli americani quando il 7 aprile del 1944 hanno bombardato la città di Treviso, durante la seconda guerra mondiale? No. Ma questa è la guerra più difficile, la guerra al terrorismo. Non ha frontiere, non si sa mai dove i terroristi possono colpire.

Il problema, allora, onorevole Forcieri, onorevole Intini, non è dei militari. I militari sono apprezzati, i militari sono seguiti, i militari vogliono fare quello che il loro grado, la loro attitudine, la loro scelta volontaria ha determinato.

Il Governo, perché noi si possa essere efficaci, deve dare delle disposizioni: in una parola molto franca, togliere dei *caveat*, altrimenti (e questo non l’ho scritto io, signori Generali, ma un vostro ex collega, il Gen. Fabio Mini, diamo davvero l’impressione di avere mandato «*delle persone in vacanza*»). Questo è stato scritto su *Repubblica*; forse la frase è un po’ eccessiva (e lo dico ai miei colleghi politici che hanno la responsabilità di Governo), ma qualcosa di vero c’è se noi non eliminiamo questi ostacoli e continuiamo a dare l’illusione che noi siamo lì soltanto per assistere i civili, siamo lì soltanto per assistere magari alla costruzione di una Chiesa (cosa che per me cattolico è importantissima), ma che non è la funzione principale quando si fa una guerra contro il terrorismo.

Orbene, noi manchiamo al nostro dovere di alleati. Vorrei veramente assi-

stere, quando il Presidente degli Stati Uniti Bush, il giorno 9 giugno, sarà qui a Roma ed incontrerà *en passant* il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio: vorrei vedere quale linguaggio si parlerà.

Il Ministro D'Alema, onorevole Intini, ha replicato alla richiesta, con una punta di altezzosa «civetteria costituzionale», sottolineando che noi rispondiamo al Parlamento. Orbene, chiariamo subito: le spese (e naturalmente sono tante per queste missioni) è il Parlamento a stanziarle, ma alcune decisioni operative, come sancito al secondo capoverso dell'articolo 11 della nostra Costituzione, appartengono ad un'altra sfera in certe nelle condizioni, quelle in cui rinunciamo alla sovranità, perché le Organizzazioni internazionali (in questo caso ONU, NATO e Unione Europea) possano svolgere funzioni atte a stabilire la pace, la libertà e la giustizia.

Questa è la differenza: si invoca sempre l'articolo 11 della nostra Costituzione, solo per *«l'Italia ripudia la guerra come mezzo d'offesa»*, ma quando si tratta di partecipare ad operazioni tese a riportare la pace, noi rispondiamo ad una Istituzione più alta. È ciò che abbiamo stabilito quando abbiamo deciso di far parte dell'Alleanza Atlantica e all'onorevole D'Alema ricordo che nel 1999, come Presidente del Consiglio, ha deciso di accettare l'ampliamento delle funzioni che l'Alleanza Atlantica si era data. Io, per quello che posso, mi mantengo ancora fedele – non abbiamo noi la responsabilità di Governo in questo momento – a ciò che abbiamo deciso nel 2001. Parlando chiaro, nella risoluzione dell'Assemblea parlamentare dell'Alleanza Atlantica è scritto in modo preciso che *«l'Alleanza e l'Unione Europea devono concludere un accordo quadro più vasto, che delimiterebbe chiaramente i compiti dell'una e dell'altra, permettendo così di passare senza scosse dalle operazioni di combattimento alle operazioni di imposizione e di mantenimento della pace»*. Ho l'impressione che noi ci troviamo ancora, e facciamo finta di non saperlo, dato che il Governo italiano non lo dice bene all'opinione pubblica, che ha pienamente diritto di essere informata, che siamo ancora in una fase di combattimento per preparare le operazioni di imposizione e di mantenimento alla pace. Quindi, signori, onorevoli e cari Generali, da parte mia c'è la convinzione profonda che noi siamo assolutamente nella linea della missione più chiara e più precisa che noi possiamo fare e che occorrono soltanto gli ordini che vengono dall'alto e che lo Stato Maggiore, naturalmente e politicamente, assolutamente corretto, è tenuto a seguire.

SECONDO INTERVENTO

Brevemente e questa volta in concreto, perché il mio intervento precedente è stato molto astratto e molto idealista. Qualche *flash* sulla questione rapporti NATO-ONU innanzitutto. Il Sen. Andreotti spesso dice che – lui era presente quando si era costituita la NATO – il mondo è cambiato completamente e che, quindi, bisogna adattare la NATO ai tempi che sono cambiati.

Io penso che sia così perché il mondo è piccolo e insicuro; troppo piccolo e insicuro per poter fare a meno della NATO. La NATO, però, deve essere uno strumento delle Nazioni Unite, perché sono solo le Nazioni Unite che possono legittimare un intervento.

La NATO è tuttora, io credo, uno strumento indispensabile per le Nazioni Unite perché nessuno ha la tecnologia che ha la NATO, una tecnologia, specialmente per la parte elettronica, assolutamente indispensabile per qualunque operazione di *peace keeping*.

La NATO è uno strumento indispensabile per le Nazioni Unite, ma non sufficiente. Proviamo ad immaginare che cosa succederebbe se in Libano fosse la NATO a gestire le operazioni: la forza di intervento internazionale verrebbe percepita come una forza non neutrale.

Nel Libano ci sono Paesi della NATO, c'è un peso preponderante dei Paesi della Nato, ma c'è il Qatar, c'è la Turchia, c'è la Cina: c'è un Corpo di spedizione multi-etnico, multi-religioso e questo aiuta immensamente sul piano politico.

Solo l'ONU può legittimare! Nelle Nazioni Unite, però, c'è un problema di veto in Consiglio di Sicurezza e bisognerà inventare degli altri meccanismi affinché non ci sia ipotesi di paralisi dell'ONU, cosa che spesso storicamente è avvenuta. Occorre una legislazione che faccia da supporto all'intervento militare. L'uso della forza militare sempre nasce dall'applicazione delle norme; occorrono delle norme a maglie larghe, ma ci devono essere e ci devono essere gli strumenti per farle rispettare.

Dicevo nel mio intervento che il *software* è spesso più importante dell'*hardware*: la nuova minaccia viene dal terrorismo e contro il terrorismo l'*intelligen-*

ce, la propaganda e l'infiltrazione sono molto più importanti delle forze militari.

L'intervento internazionale, quindi, deve diventare, molto probabilmente in futuro, sempre meno simile a quello di una divisione corazzata e sempre più simile a quello di un reparto investigativo dei Carabinieri.

Si è parlato di Difesa Comune Europea: io penso che occorra una Difesa Comune Europea e che questo porterà una ricaduta positiva anche sull'industria militare dell'Europa. Io sono tra quelli che pensano che l'industria militare non sia un peso, ma sia un motore importante di ricerca scientifica per l'innovazione tecnologica.

Io penso che ci voglia una Difesa Comune Europea, però nell'ambito della NATO, come presupposto anche ad un rapporto paritario nell'ambito della NATO tra Stati Uniti, da una parte, ed Europa, dall'altra.

A questo proposito bisognerà discutere prima o poi delle armi atomiche della Francia e della Gran Bretagna, perché si potrebbe argomentare che sono un residuo anacronistico, se si vuole pensare ad una Difesa Comune Europea.

D'altronde, questo dibattito è accesissimo, in questo momento in Gran Bretagna: l'Assemblea dei Comuni ha deciso un piano di investimento per il rinnovamento delle armi atomiche britanniche e questo piano è passato per miracolo e senza la maggioranza compatta, anzi ha ricevuto il voto da una parte dell'opposizione, perché Blair non aveva i numeri per far passare, con la sua maggioranza, questo provvedimento.

Infine, poche parole sull'Afghanistan. Nell'800 l'Afghanistan veniva definito il «torneo degli spettri» e più ancora il «buco nero», perché assorbiva e faceva sparire gli eserciti di tutto il mondo. Per due secoli, l'Afghanistan è stato un buco nero per gli eserciti, e questo ce lo dobbiamo ricordare.

Dobbiamo fare una riflessione quasi banale: chi si è occupato di stabilizzare il Kosovo? Innanzitutto i Paesi confinanti: i Paesi europei della NATO hanno avuto un ruolo preponderante.

Che cosa si sarebbe detto se della stabilizzazione del Kosovo si fossero occupati i Cinesi, gli Indiani, i Pakistani e gli Europei fossero rimasti a guardare ai margini o anche magari avessero remato contro? Sarebbe sembrata una assurdità. Orbene, lo stesso ragionamento lo si può estendere all'Afghanistan. La NATO ha truppe che vengono dall'altra parte del mondo. È possibile che non se ne vogliano occupare o non se ne possano occupare i Paesi confinanti, il Pakistan, l'India, la Cina, la Russia, che avranno sull'Afghanistan qualche chiave di intervento più capace, più efficace della nostra?

Io penso proprio di sì. Questi sono i Paesi che appartengono a quello che veniva definito il «grande gioco» e che sono stati protagonisti del «grande gioco»: si può pensare che noi, dall'altro capo del mondo, da soli, stabilizzeremo l'Afghanistan senza il loro concorso?

A Sharm el Sheikh si è avviato un processo molto positivo: la stabilizzazione dell'Iraq che, per la prima volta, è stata affrontata intorno ad un tavolo, dove siedono tutti i Paesi confinanti e ciò può essere un primo passo. Per quale motivo non si può proporre qualcosa di simile che riguardi l'Afghanistan? Si faccia un tavolo intorno a cui anche i Paesi confinanti siano chiamati a dare il loro concorso: non è ignoto a nessuno che il contrasto tra Pakistan e India si ripercuote pesantemente sulla situazione interna dell'Afghanistan. Sono passati cinque anni dal momento dell'emergenza in cui la NATO è intervenuta, giustamente, in Afghanistan: cinque anni sono tanti, ma tuttavia la NATO continua a tenersi sulle spalle, da sola, il peso della stabilizzazione del Paese. Il fatto che la NATO sia sostanzialmente sola comporta un pericolo: rafforza lo schema propagandistico secondo cui in Afghanistan, da una parte c'è l'Occidente e dall'altra parte c'è l'Islam. Sarebbe pertanto importante, in Afghanistan, una presenza netta, multi-culturale, multi-religiosa, multi-etnica delle forze internazionali. Noi facciamo presente queste preoccupazioni. Ma fatte presenti queste preoccupazioni, a livello politico, restiamo lealmente presenti in Afghanistan e facciamo il nostro dovere e continueremo a farlo.

Alle osservazioni che faceva l'onorevole Selva, concludendo, voglio soltanto opporre una domanda: per quale motivo mai dovrebbe qualcuno chiedere all'Italia qualcosa di diverso e di più di quanto si chieda alla Francia, alla Spagna o alla Germania?

L'Italia in Afghanistan fa esattamente quello che fanno questi altri Paesi. Si deve chiedere a Roma qualcosa in più di quello che si chiede a Parigi, a Berlino e a Madrid? Se c'è qualche ragione logica, forte, sentiamola: io sino a questo momento non l'ho sentita.

Infine, però, e su questo concordo con l'onorevole Selva, «*smettiamola di citare a sproposito l'articolo 11 della Costituzione*». L'articolo 11 della Costituzione va letto tutto: dice sì «*l'Italia ripudia la guerra*», se e quando è concepita come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali. Questo va sempre detto ricordato perché altrimenti si dà della nostra Costituzione una interpretazione assolutamente distorta.

SECONDO INTERVENTO

Io riprenderò alcune delle considerazioni, che sono state fatte, in modo concreto e pragmatico: abbiamo parlato della NATO e dell'ONU.

Sulla questione della NATO: in Libano ci siamo noi e non ci poteva essere la Nato. E questo mi sembra abbastanza evidente. Proprio questo è quello che io ritengo sia importante, cioè poter disporre di diversi strumenti al servizio di quella che è la stabilità e la sicurezza contro le situazioni di instabilità, insicurezza e anche di guerra che si vengono a determinare.

Nello stesso tempo, io credo anche che, probabilmente, anche la NATO potrebbe fare di più, ma credo che anche noi dobbiamo fare uno sforzo culturale, di mentalità, per capire che se la guerra fredda è finita, è finita per tutti, è finita anche per la NATO.

Se la NATO oggi è una Organizzazione che ha 26 Paesi, di cui 24 europei, mi sembra che sia una cosa importante. Se non è più una Organizzazione proveniente dalla guerra fredda, probabilmente non ha ancora fatto a sufficienza tutto quanto doveva essere fatto per liberarsi completamente di tutto questo.

Ma anche noi dobbiamo fare uno sforzo per non vedere più la NATO come nel passato. Io posso capire che ci siano alcuni Paesi del Medio Oriente e di altre parti del mondo che hanno ancora questo tipo di visione, ma capisco meno se queste visioni ce l'abbiamo ancora noi.

Oggi noi siamo pienamente impegnati nella NATO, in una Organizzazione pienamente democratica, dove addirittura vige il principio del diritto di veto totale o dell'unanimità (che è la stessa cosa), per l'assunzione delle decisioni. È una Organizzazione che oggi è al servizio della stabilità e della sicurezza, ma in cui forse ancora c'è un peso troppo forte degli Stati Uniti? Forse. Ma questo aspetto è tutta responsabilità degli Stati Uniti o, forse, è anche una responsabilità europea?

Quando l'Europa riesce ad esserci – ed il Libano ne è un esempio – gioca un ruolo. È chiaro che il ruolo che gioca l'Europa, non lo possono giocare individualmente i singoli Stati europei. È questa la grande illusione che dovrebbe finire negli Stati europei, anche nei più grandi, anche nella Francia e anche

nell'Inghilterra (mi sembra che la Germania questa illusione non l'abbia; forse sì, ma da un punto di vista economico). Il problema, quindi, non sono gli Stati Uniti, che ci sono, fanno la loro partita, difendono i loro interessi, che in parte, coincidono con i nostri.

Facciamo parte di una stessa comunità, credo che gli interessi siano molto coincidenti e credo che, quando le divisioni tra le due sponde dell'Atlantico sono più forti, l'instabilità è più alta. Quando invece c'è compattezza, siamo in grado di giocare un ruolo importante nel contesto mondiale.

Il problema siamo noi! È l'Europa che non sempre riesce a parlare con la stessa voce. È quello a cui dobbiamo arrivare, se vogliamo essere degli attori nel mondo globale: dobbiamo, cioè, avere la capacità di rinunciare ciascuno a qualche cosa e parlare con la voce europea. Io sono ottimista, perché è un processo che è iniziato da pochi anni e perché non è facile cambiare la storia che, però, è già cambiata, e molto.

Pensiamo, infatti, cosa era l'Europa prima, nel secolo scorso, nel '900, per non parlare dell'800. Questa ambizione europea, del resto, ce l'hanno avuta per primi tanti altri: l'ha avuta per primo Napoleone, magari anche Hitler, ma adesso è una costruzione fatta in un altro modo, tanto che l'Europa può giocare un ruolo anche all'interno della NATO.

L'Europa non deve essere fuori per giocare un ruolo; può giocarlo benissimo all'interno della NATO e io penso che per i prossimi anni noi non potremo fare a meno delle capacità, delle risorse e delle conoscenze, che sono nel bagaglio NATO, a meno che non saremo disponibili, ma non lo siamo, ad investire nel settore della difesa somme che oggi noi non siamo in grado di investire, sia noi come Italia, sia anche come Europa complessivamente.

Allora mi sembra veramente una contrapposizione che si deve superare: non mi pare di dire un paradosso quando dico che la NATO è una organizzazione più europea che americana. Certo da questo dovrebbero poi discendere delle decisioni sui comandi militari ed altro, che se noi fossimo in grado di porli in maniera concreta, potrebbero esserci anche delle risposte.

La stessa missione in Afghanistan è una missione a guida NATO, ma non è una missione della NATO in quanto tale. È una missione che inizia come una coalizione di Paesi che rispondono ad un appello dell'ONU e, ad un certo punto, si decide di affidare il comando, il coordinamento di quella missione, alla NATO. Perché la NATO? Perché la NATO si è proposta, perché c'è stato lo scambio di lettere, perché in maggioranza c'erano dei Paesi della NATO in

questa iniziale operazione, e che quindi, non potevano non usufruire in maniera positiva degli assist della NATO.

Si è arrivati, quindi, a quella decisione quasi come conseguenza delle cose più che come una scelta politica. La NATO, nello stesso tempo, ha accolto al volo l'occasione di poter dimostrare una capacità in un settore fuori area per la prima volta (i Balcani sono una operazione in area). Per la prima volta una operazione difficile in un contesto molto difficile, dove venivano e sono messi a dura prova le proprie capacità, la propria organizzazione, conoscenze, etc.

Io sono d'accordo con quanto scritto in quella relazione che citava il senatore Selva: quella è la missione più importante della NATO ed è una missione che non può fallire, da questo punto di vista, perché trascinerebbe con sé, un fallimento ben più grande della missione in sé, e tutto quello che ne conseguirebbe.

Nello stesso tempo, penso, che il successo dell'iniziativa internazionale in Afghanistan, non si possa basare soltanto sul successo militare. Noi commetteremo un errore drammatico: tutte le crisi, alla fine, hanno una soluzione politica ed, a questa soluzione politica, ci dobbiamo arrivare – e mi sembra di averlo già detto – con il coinvolgimento dei Paesi vicini. Bisogna arrivare con una soluzione regionale, con un graduale trasferimento di responsabilità dell'organizzazione internazionale all'organizzazione nazionale: sia dello Stato, che è in costruzione, sia dell'Esercito e sia della Polizia che sono in costruzione.

Non pensiamo di stare lì all'infinito: 5 anni sono tanti, però nei Balcani ne sono passati 11 e ci siamo ancora. Ci siamo ancora come NATO, ci siamo ancora come ONU, ci siamo ancora come organizzazione internazionale. Non possiamo dire che l'Afghanistan sia meno complesso dei Balcani. Abbiamo un dato di riferimento, il 2011, come valutazione dei risultati della nostra azione e riconsiderazione dell'iniziativa: queste sono le prospettive temporali che abbiamo di fronte a noi.

Nello stesso tempo però, oltre alla questione militare, ci deve essere un'altra iniziativa: economica, civile, sociale e questo deve essere il ruolo forte delle Nazioni Unite.

La stessa missione ha 20 Paesi NATO e 12 che non ne fanno parte. Ci sono anche Paesi di regioni diverse, e quindi, c'è già una composizione di questo tipo, in questa situazione.

Per quanto riguarda la *caveat*, chiedo scusa al senatore Selva, mi sembra un po' una posizione «stancamente riproposta» e non del tutto (poi avrà modo di rispondermi) in maniera pertinente, perché, prima lo ha già ricordato l'onore-

vole Intini, noi abbiamo le stesse norme che regolano e che hanno gli altri Paesi europei della missione ISAF.

Naturalmente noi abbiamo scelto di non fare più parte della missione *enduring freedom*, di concentrare le missioni (del resto non ce la fanno neanche gli Stati Uniti a stare in tutte le parti del mondo): siamo nel Libano, siamo nei Balcani, siamo in Afghanistan, nella missione Isaf.

I *caveat*, non voglio far polemica, sono stati posti dal nostro Governo nel momento dell'avvio della missione: allora non c'era un Governo di centro-sinistra, c'era un Governo di centro-destra. Nell'ultima Assemblea della NATO che si è tenuta a Riga, questi *caveat* sono stati molto alleggeriti perché è stata prevista la possibilità di intervento direttamente al Comando sul campo (parlo delle missioni fuori area). L'unico *caveat* è che noi operiamo in una zona e che non andiamo ad operare in un'altra zona. Possiamo andare fuori area nel caso in cui dipende la salvezza, la vita di altri militari della coalizione impegnati, delle popolazioni civili: fuori area non ci sono tempi per poter prendere delle decisioni politiche. Nel caso però di missioni programmate e che possano venire richieste, ci siamo riservati di dare una risposta entro le 72 ore. Possiamo quindi dire che abbiamo alleggerito questi *caveat*.

Per quanto riguarda la nostra presenza, noi abbiamo sempre detto – a me dispiace quel termine che, sbagliando, ha usato il Generale Mini, quello delle cosiddette «vacanze» – che noi li siamo impegnati in un compito difficile, facciamo quelle che sono le missioni, i compiti che ci sono affidati dal comando di Kabul e dal comando di Herat, dove operano le nostre forze, le nostre forze speciali.

Stiamo facendo quello che dobbiamo fare, stiamo facendo come gli altri eserciti, con la stessa professionalità: se mi è consentito lo stiamo facendo con qualche cosa di più, che connota la nostra azione e la nostra caratteristica di militari italiani, che non è legata a «Italiani, brava gente», ma che deriva da una precisa formazione, sul rapporto dell'uso della forza come risorsa estrema sulla proporzionalità della risposta, quando si è attaccati.

Tutto ciò fa parte del nostro bagaglio e, secondo me, dobbiamo esserne orgogliosi. Sento dire, però, anche dal Presidente Emerito Cossiga che siamo lì a coltivare le patate, i fiori, ecc: va bene l'ironia, il sarcasmo, ma noi siamo lì per assolvere un compito importante, che comporta costi importanti, costi anche di vite umane, di grandi sacrifici per persone che stanno dando il periodo migliore delle loro vite. Io credo che ci sia il bisogno anche di un minimo rispetto per quello che stiamo facendo e stiamo facendo quello che è necessario fare.

Stiamo addestrando l'esercito e la polizia afgani in una situazione molto difficile determinata da diversi problemi: dalla droga, dai signori della guerra, dalle caratteristiche tribali, situazione che non è quella dell'Iraq, ma che ha anche altre caratteristiche.

Stiamo lavorando in maniera adeguata a quello che è il bisogno e quindi, penso che sia sbagliato considerare la nostra missione come una sorta di «vacanza». Nello stesso tempo credo che queste sono le ambizioni del nostro Paese, che non sono le ambizioni di potenze ex coloniali, né di un Paese che vuole imporsi. A mio giudizio noi dovremmo proporci in un contesto internazionale come coloro che sono gli specialisti di quest'area, dell'area strategica del Mediterraneo, come coloro che sono capaci di svolgere meglio i rapporti, che sappiano meglio dialogare con questi Paesi arabi. Penso che questo sia interesse degli Stati Uniti, dei nostri *partner* strategici (come la Russia), cioè sia interesse della comunità internazionale, che noi si assuma sempre più questo ruolo di cui l'esempio pratico è quello del Libano.

Detto questo chiudo con una battuta. Visto che siamo in presenza di rappresentanti del Parlamento, bisogna che noi ragioniamo in termini di risorse, ma di risorse complessivamente disponibili per la nostra politica estera, per la nostra diplomazia, per le nostre missioni internazionali, che io considero, come detto all'inizio, uno degli aspetti della nostra politica estera.

Se noi riusciamo a far fare un salto culturale, di approccio a questi problemi, credo che sia un vantaggio per tutti, sia un vantaggio soprattutto per il nostro Paese. È vero che all'interno della nostra maggioranza ci sono posizioni radicali, ma come c'erano, voglio ricordarlo, con la Lega sul processo di integrazione europea. Il punto è proprio questo, onorevole Selva: noi dobbiamo avere la forza su questi temi, che sono temi da cui si evince proprio l'interesse del Paese e che devono essere temi da affrontare in maniera *bipartisan*, di sgombrare il campo, indipendentemente dal dibattito politico e dalle polemiche – tanto più quando le polemiche sono strumentali – mettendo in campo una vera politica *bipartisan* internazionale di pace e di difesa.

Secondo me i punti di incontro, sono enormi: io ho ascoltato, stando all'opposizione, la relazione del Min. Fini sulla politica estera del Paese ed ero d'accordo. Questo mi pare che sia un segno di forza, di crescita anche della politica del nostro Paese: nel momento in cui la politica è così «sottoschiaffo» (in buona parte anche giustamente), credo che noi, valorizzando questi aspetti facciamo il bene del Paese, facciamo il bene della cosiddetta politica e delle sue Istituzioni.

SECONDO INTERVENTO

Mi muove la stessa preoccupazione dell'onorevole Forcieri e dell'onorevole Intini, perché si crei una condizione in cui tutta l'Italia si ritrovi insieme, accanto e a sostegno dei nostri militari, che svolgono un'operazione di pace. Faccio soltanto questa differenza: «*Operazione di pace!*». Vogliamo usare l'aggettivo *pacificatrice* per significare che, se necessario, usiamo anche lo strumento tipico dei militari. Anche all'attuale Governo lo ha riconosciuto, ma purtroppo lo stesso Governo ha la difficoltà – onestamente riconosciuta dal Vice Ministro Forcieri – che una sua parte invece pone il problema del nostro ritiro, anzi, senza nessun complesso, ritiene che questo sia il nostro dovere. Io, invece, ho usato e continuerò ad usare un linguaggio molto chiaro e molto semplice, perché non voglio ingannare l'opinione pubblica; sarà forse un riflesso condizionato del mestiere che ho fatto per oltre quarant'anni: bisogna dire le cose esattamente come stanno.

Ho il timore che ci si dimentichi dell'origine, del motivo, per cui noi siamo in guerra. Il 12 settembre ci siamo trovati tutti «Americani». «*Siamo tutti Americani*» era il titolo di fondo del Direttore del *Corriere della Sera*. Io, orbene, in questo senso sono ancora «americano»; in questo senso continuo ad essere «europeo»; in questo senso continuo ad essere un sostenitore della NATO.

Grazie.

**CONSIDERAZIONI E PROPOSTE
FINALI SUL CONVEGNO
DA PARTE DEL CESTUDIS**

ASPETTI GENERALI E PROBLEMATICHE POLITICHE ED ORGANIZZATIVE

Le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite si stanno moltiplicando, al punto che nel 2007 ne sono in atto 18. Ciò è dovuto all'insorgere di nuove situazioni di crisi nel mondo, ma anche al fatto che il concetto di minaccia alla pace, in base a cui il Consiglio di Sicurezza prende le sue decisioni, si è andato ampliando e che sempre più l'opinione pubblica mondiale ritiene che fonte incontestabile di legittimazione di ogni azione di interposizione o di forza sia l'avallo della massima organizzazione societaria.

In questo contesto si collocano due sviluppi particolarmente rilevanti, che toccano le Nazioni Unite e l'Italia. Le Nazioni Unite, per rispondere alle esigenze di crescita e complessità della vita internazionale, hanno avviato un vasto processo di riforma dei propri organi principali: Consiglio di Sicurezza, Consiglio per i Diritti Umani, Segretariato, quest'ultimo nelle sue due componenti del Dipartimento (Ufficio) per il Disarmo e del Dipartimento per le Operazioni di Pace.

L'Italia, da parte sua, ha in pieno svolgimento il tentativo di contare di più in questi tre settori e ha individuato, in particolare, nella riorganizzazione delle operazioni di pace lo strumento principe per far emergere una sua più forte capacità di influenza nelle strutture societarie e nelle decisioni che da esse promanano. Il fondamento di questa aspirazione sta nel fatto che siamo al momento il principale Paese contributore di truppe sotto bandiera ONU e uno dei principali contributori ai contingenti di pace di altre organizzazioni regionali e sub-regionali e che complessivamente spendiamo a tal fine ben un miliardo e duecento milioni di euro l'anno.

È pertanto di grande importanza che l'Italia si trovi in questo biennio 2007-2008 nel Consiglio di Sicurezza come membro non permanente e che l'attenzione della nostra diplomazia e delle nostre Forze Armate si focalizzi sulla possibilità di inserirci, con nostre proposte e suggerimenti, nel processo di mutamento dei concetti di riforma e di innovazione delle operazioni e delle strutture per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite.

In cosa si estrinseca questa evoluzione? Dal Convegno è emerso che è in corso un mutamento della **filosofia**, del **ruolo**, delle **competenze** e dei **mandati** delle operazioni di mantenimento della pace, mutamento che coinvolge non solo le Nazioni Unite, ma anche altre organizzazioni regionali come NATO e Unione Europea.

Dal punto di vista della **filosofia**, le operazioni di mantenimento della pace sono attualmente difficilmente concepibili e accettate a livello mondiale senza una legittimazione ONU. Ciò non toglie che non siano considerate legittime iniziative adottate nell'ambito più ristretto di organizzazioni regionali: soprattutto se tali iniziative sono basate sul concetto in evoluzione della «responsabilità di intervenire» di fronte a disastri umanitari. Sempre in questo ambito della filosofia, il concetto di sicurezza si è spostato da quello iniziale di far sospendere le ostilità a quello di prevenire i conflitti e di creare le condizioni per la ricostruzione degli Stati (o equilibri etnici, militari o geopolitica) «falliti». Qui entriamo in una fase dove è possibile che si verifichi una frattura fra volontà internazionale e volontà politica di settori dell'opinione pubblica interna degli Stati partecipanti. Dal concetto ampliato di sicurezza deriva l'emergere del cosiddetto **concetto di soft power** e di coinvolgimento nell'opera di ricostruzione di professionalità diverse. In breve si può dire che i Paesi e le forze di intervento devono rivisitare quei criteri di preparazione che venivano osservati nei conflitti bellici di un tempo, quando le Forze Armate dovevano, in un secondo momento, amministrare e ricostruire le zone occupate e farne territori omogenei e controllati.

Se è cambiata la filosofia delle operazioni, è cambiato anche il **ruolo** del Consiglio di Sicurezza e le **competenze** delle forze di pace. Individuare questi mutamenti è importante per potersi inserire – e quindi contare – nelle operazioni stesse e negli organi decisionali delle Nazioni Unite.

Il ruolo del Consiglio di Sicurezza è andato crescendo (e con esso l'adeguamento dei Paesi membri a tale visione politica) divenendo l'elemento legittimante a priori o a posteriori degli interventi per il mantenimento della pace, nel senso che vengono avallati da tutto lo stesso Consiglio di Sicurezza. Il ruolo è andato mutando anche nel senso che nuovi settori sono ora ritenuti oggetto dei suoi interventi (minacce terroristiche, armi di distruzione di massa, violazioni massicce dei diritti umani, pandemie, fenomeni di sottosviluppo).

È evidente che chi vuole contare in questi nuovi settori deve avere non solo volontà politica, ma specifiche capacità di intervento. È qui infine che si inserisce il problema del mutamento dei «mandati» del Consiglio di Sicurezza, nel senso che la molteplicità dei punti di crisi e del genere di minaccia percepita implica che i mandati conferiti dal Consiglio di Sicurezza comportino missioni direttamente condotte dai Caschi Blu, ma anche e sempre più missioni guidate da organizzazioni di Stati (NATO, Unione Europea, Unione Africana,

Coalition of the willings e anche organizzazioni che non hanno una capacità militare come l'OSCE).

Lo sforzo di rinnovamento delle strutture organizzative e di comando delle Nazioni Unite, in particolare del Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace e del Dipartimento per le operazioni amministrative e di supporto, può avere un esito positivo, secondo quanto è emerso dal Convegno, non solo se le Nazioni Unite coopereranno con organizzazioni regionali avanzate (NATO e Unione Europea), ma se potranno ispirarsi e giovare di dette strutture organizzative. Al momento la NATO, che pure tante obiezioni e limiti di intervento suscita in molti membri della Comunità Internazionale, ha la migliore struttura di intervento e comando. L'Unione Europea, che ha più ampi consensi e che possiede modernità di mezzi e concezioni di intervento (in breve l'antesignana del soft power), incontra limiti di azione a livello politico nel suo interno.

L'Italia può aspirare a ricoprire responsabilità maggiori, ma deve confrontarsi con decisioni adottate nell'ambito delle organizzazioni mondiali e regionali di cui è parte e a cui è vincolata, che mettono alle volte in esitazione i suoi assetti politici interni. Ma – a parte ciò – può contare, negli eventi di mutazione degli equilibri interni societari, su uno dei più solidi avalli interni alla funzione di legittimazione delle Nazioni Unite, su mezzi crescenti e su forze che sono fra le migliori per integrare l'aspetto militare e logistico con quello di stabilizzazione e ricostruzione.

PROPOSTE

In concreto è possibile formulare un pacchetto di proposte con le quali l'Italia potrebbe concorrere a fare delle Nazioni Unite uno strumento sempre più efficace e in linea con la sua missione fondamentale di mantenimento della pace e sicurezza.

Vi sono due aspetti sui quali è necessario, e al tempo stesso fattibile, trovare insieme ad altri Paesi soluzioni più rispondenti:

- la struttura di comando e controllo delle operazioni di supporto alla pace;
- le forze militari, di polizia e civili schierate sul campo sia per la sicurezza sia per il *nation-building* o ricostruzione, come più spesso viene chiamata.

Il **comando e controllo**, nel caso di missioni **sotto comando ONU** richiede a livello strategico (Palazzo di Vetro) un convinto supporto di principio al piano già presentato dal Segretario Generale secondo le aree prioritarie individuate.

L'esperienza di una cellula strategica nell'ambito dell'attuale DPKO – in futuro Dipartimento delle Operazioni di Pace (DPO) – è stata fondamentale per capire e sostenere che l'organizzazione interna deputata a gestire le missioni, soprattutto quelle più complesse, deve fornire direttive strategiche al passo con l'evolvere della situazione, senza dover attendere a lungo per la loro finalizzazione. Che la si chiami *Strategic Military Cell* o *Integrated Operational Team* ha poca importanza, purché tale struttura abbia rappresentanti qualificati militari e civili per tutti gli aspetti del moderno *peace-keeping*, e non si richiedano dunque ulteriori attività di «*staffing*» da parte di altri organi del DPO o addirittura esterni.

In sostanza, l'organo di comando a New York dovrebbe assomigliare di più a uno Stato Maggiore, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e procedurale.

Sul campo è altresì possibile fare un salto di qualità mettendo a disposizione, secondo un calendario prestabilito, strutture precostituite di comando per le missioni del tipo «*framework*», in cui uno Stato o un gruppo di Stati fornisca permanentemente un'aliquota di personale, analogamente a quanto avviene in ambito NATO e, in prospettiva, in ambito Unione Europea.

L'ONU avrebbe in più la possibilità di estendere il ventaglio dei Paesi contributori, in modo da accrescere «l'accettabilità» politica delle strutture di comando nei vari teatri operativi.

I vantaggi di questa soluzione in termini di disponibilità immediata e inte-

roperabilità sono evidenti. Anche nel caso di missioni **sotto egida ONU**, in cui il comando delle unità militari e/o civili risale a organizzazioni regionali o a una «*coalition of the willing*», si deve fare di più, adottando misure che favoriscano l'integrazione tra queste e le Nazioni Unite.

Non si può infatti pensare che un vero coordinamento possa essere assicurato solo dallo scambio di Ufficiali di collegamento come avviene attualmente. Occorre invece stabilire misure più strette di condivisione delle informazioni e, nei limiti del possibile, delle decisioni, arrivando a una sorta di coabitazione sul piano informativo. Il problema non è tanto tecnico quanto piuttosto politico, perché chiama in causa competenze delle singole Organizzazioni consolidate nel tempo, che ciascuna di esse tende ad ampliare, più che a ridurre. È dunque su tale piano che si deve operare, per dare poi l'avvio a soluzioni tecniche certamente possibili.

Il secondo aspetto su cui si può concretamente progredire è quello delle **forze** (militari, di polizia e civili) da schierare sul campo. Non avendo un esercito permanente, quello che sinora è mancato alle Nazioni Unite è la disponibilità di una «riserva strategica», una forza cioè, che pur non essendo esclusiva «ONU», possa essere da queste considerata disponibile, con elevata probabilità, per nuove missioni. Anche in questo caso si tratta di concepire una pianificazione integrata che metta in fase gli impegni eventualmente già presi da ciascun Paese nei vari formati (ad esempio NATO, UE e altri) con il calendario dell'ONU. Così facendo, le risorse (che sono poi sempre le stesse) di ciascun Paese sarebbero impiegabili a rotazione nei vari teatri operativi secondo le circostanze. Questo calendario integrato verrebbe ovviamente aggiornato in relazione all'effettiva durata degli impegni, ma sempre con un congruo anticipo (2-3 anni) sul periodo di possibile impiego.

Un siffatto modello è applicabile in primo luogo alle unità militari, a quelle di polizia con status militare (ad esempio i nostri Carabinieri) che quasi sempre devono appoggiarsi ai reparti militari per una piena operatività, e alle altre forze di polizia.

Ma il modello deve cominciare a trovare spazio anche con il **personale civile**, indispensabile sia nel *peace-keeping* sia nel *nation-building* (ricostruzione). Qui il problema è al tempo stesso politico e culturale, ed è particolarmente acuto in Italia, dove l'idea stessa del funzionario civile «ONU» è poco sentita, come lo è quella di esperti nei vari settori chiave di una complessa attività di ricostruzione statale.

È poi un problema di formazione di personale, di costituzione e gestione di banche dati sulle risorse «mobilitabili». Se però l'Italia è convinta di dover dare un contributo maggiore a una componente chiave per il successo delle cosiddette *exit strategies*, le idee non mancano, nel contesto delle stesse Nazioni Unite, quali ad esempio la costituzione di una «*standing capacity*» di 2500 funzionari.

È un filone da curare maggiormente, anche per separarci da un certo provincialismo che ci vede complessivamente poco presenti nei meccanismi civili delle Nazioni Unite, certamente non al livello corrispondente al nostro impegno militare e finanziario nell'organizzazione.

INDICE

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO	5
PRIMA SESSIONE	
Introduzione	9
Le Nazioni Unite: luci e ombre	13
Consiglio di Sicurezza e le Operazioni di Pace	21
Il rapporto fra Nazioni Unite e NATO per le Operazioni di Pace	29
L'Unione Europea nel «Nation Building» e nella collaborazione con l'ONU	39
SECONDA SESSIONE	
Introduzione	51
Le missioni sotto egida ONU: strumenti operativi, possibilità e limiti	55
La missione UNIFIL in Libano - primo intervento	67
La missione UNIFIL in Libano - secondo intervento	77
La missione ISAF in Afghanistan	89
Le missioni di Supporto alla Pace nelle varie situazioni: l'eco nei media	97
Conclusioni e quesiti	103
TAVOLA ROTONDA	
Presentazione	113
On. Ugo Intini - primo intervento	115
On. Giovanni Forcieri - primo intervento	121
Sen. Gustavo Selva - primo intervento	127
On Ugo Intini - secondo intervento	131
On. Giovanni Forcieri - secondo intervento	135
Sen. Gustavo Selva - secondo intervento	141
CONSIDERAZIONI E PROPOSTE	
Aspetti generali e problematiche politiche ed organizzative	145
Proposte	149