

Traduzione esterna

ASSEMBLEA PARLAMENTARE PARITETICA ACP- UE

Commissione per gli affari politici

29.2.2008

DOCUMENTO DI LAVORO

relativo alla protezione dei civili nel corso delle operazioni di mantenimento della pace da parte delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali

Correlatori: Komi Selom Klassou (Togo) e Johan Van Hecke

1. Introduzione

La questione della vulnerabilità delle persone alle varie conseguenze della guerra è più complessa di quanto spesso si pensi ed è ancora più difficile inquadrarla nella giusta prospettiva, a causa della mancanza di dati affidabili (per non parlare di dati ufficiali) sui rifugiati, gli sfollati interni (IDP), i minori, gli anziani e i portatori di handicap, i combattenti e i non combattenti, vale a dire tutte categorie di persone che sono variamente colpite da, ed esposte alla violenza in epoca di conflitti.

In merito alla protezione dei civili, la relazione della Commissione internazionale sull'intervento e la sovranità degli Stati (dicembre 2001) ha rappresentato un punto di svolta importante. La relazione ha affermato che la sovranità implica, per sua stessa definizione, la responsabilità del benessere dei propri cittadini. Quando uno Stato non si assume tale responsabilità e non interviene per prevenire il genocidio, la pulizia etnica e gli omicidi di massa, tale responsabilità ricade sulla comunità internazionale. Per questo motivo, le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, insieme alle operazioni regionali di sostegno alla pace, subiscono una pressione crescente affinché includano specificamente nel loro mandato la protezione dei civili.

Benché la "responsabilità di proteggere" spetti principalmente allo Stato, laddove quest'ultimo non sia in grado, o non sia disposto ad assumersela, le operazioni di mantenimento della pace possono contribuire efficacemente a garantire la sicurezza delle persone.

2. La natura mutevole delle operazioni di mantenimento della pace

Il mantenimento della pace ha subito nel tempo profondi cambiamenti. Nella sua accezione classica (vale a dire le operazioni che si svolgevano durante la Guerra fredda), aveva essenzialmente lo scopo di separare i belligeranti mediante l'interposizione.

Le tre condizioni per l'invio delle forze di mantenimento della pace erano: 1) la sospensione delle ostilità; 2) l'accordo delle parti; 3) l'uso della forza esclusivamente per autodifesa.

Non è peraltro insolito che il mandato subisca modifiche nel corso di svolgimento di una missione, come è avvenuto in El Salvador e successivamente in Mozambico, dove il "modello" applicato si è articolato nelle quattro dimensioni che caratterizzano le operazioni di mantenimento della pace: politica, militare, elettorale e umanitaria.

Le operazioni in Somalia e nella ex Jugoslavia hanno segnato un ulteriore mutamento del mandato delle operazioni ONU di mantenimento della pace, ammettendo l'uso della forza per proteggere le agenzie umanitarie.

Di recente, le operazioni di mantenimento della pace hanno assunto un ruolo più ampio e ambizioso, che consiste nel riportare la pace e lo Stato di diritto, oltre a rafforzare le fondamenta su cui ricostruire lo Stato (Sierra Leone, Kosovo e Timor Est). Pertanto, le operazioni sono diventate molto più complesse.

3. Operazioni di pace e protezione dei civili

Il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace (DPKO) ha fornito una definizione di mantenimento della pace: *il mantenimento della pace consiste nell'aiutare i paesi dilaniati dai conflitti a creare le condizioni adatte a una pace sostenibile. I membri delle forze di mantenimento della pace dell'ONU (soldati e ufficiali, personale di polizia e civili provenienti da molti paesi) verificano e osservano i processi di pace che emergono al termine dei conflitti e assistono le parti in conflitto ad attuare l'accordo di pace sottoscritto. Tale assistenza assume molte forme, tra cui la promozione della sicurezza umana, misure di rafforzamento della fiducia, accordi di condivisione del potere, sostegno elettorale, rafforzamento dello Stato di diritto e sviluppo economico e sociale.*¹

Sorprendentemente, non viene fatto alcun riferimento diretto alla protezione dei civili, al di fuori di una generica menzione della "promozione della sicurezza umana".

Di recente, le operazioni multidimensionali si sono concentrate principalmente sul sostegno alla stabilità (al fine di favorire la riconciliazione politica e la riforma del governo), oppure sul rispetto degli accordi politici, piuttosto che sulla protezione delle persone².

In genere, questo approccio "politico" può funzionare in ambienti post-conflitto, oppure dove i civili sono colpiti dalla malnutrizione e dalle malattie pur restando relativamente al sicuro, mentre in caso di minacce fisiche immediate di una violenza più grave, come in caso di genocidio, pulizia etnica, omicidi di massa o stupri di massa, tale approccio, da solo, si rivela inadeguato.

Sarebbe invece opportuno che l'obiettivo primario delle missioni fosse quello di sviluppare e attuare il concetto di protezione dei civili e che salvare le vite dei civili diventasse lo scopo primario e il principio organizzativo della missione.

4. Sviluppi nelle politiche di protezione dei civili

L'ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) è in prima linea nello sviluppo del quadro politico di riferimento per una cultura della protezione, in stretta collaborazione con altri dipartimenti ONU, agenzie umanitarie partner e Stati membri interessati. Tra l'altro, il dipartimento dell'OCHA che si occupa dello sviluppo delle politiche e degli studi in materia (*Policy Development and Studies Branch - PDSB*) ha elaborato un "promemoria" (adottato nel marzo 2002) sulla protezione dei civili durante i conflitti (PCO) quale strumento diagnostico per aiutare il Consiglio di sicurezza e i dipartimenti associati a definire le minacce alla protezione dei civili in situazioni nazionali, ai fini dell'elaborazione di risoluzioni che salvaguardino meglio i civili e per riesaminare le operazioni di mantenimento della pace e le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali.

L'OCHA definisce la "protezione di civili in conflitti armati" *un concetto di riferimento per le politiche umanitarie, che unisce elementi di protezione di numerosi settori, compreso il diritto umanitario internazionale e la normativa internazionale in materia di diritti umani, i settori*

¹ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q1.htm>

² Tra cui forze guidate dalla NATO e coalizioni internazionali in Bosnia-Erzegovina e la forza multinazionale guidata dagli Stati Uniti ad Haiti.

*militare e della sicurezza, nonché l'assistenza umanitaria*¹.

La "protezione dei soggetti più vulnerabili" e lo sviluppo di una "cultura della protezione" sono tra le priorità indicate nella Dichiarazione del millennio dal segretario generale dell'ONU, nel settembre 2000, il quale ha sottolineato la necessità di *estendere e rafforzare la protezione dei civili in emergenze complesse, nel rispetto del diritto umanitario internazionale*.

Nel 2001, la summenzionata relazione della Commissione internazionale sull'intervento e la sovranità degli Stati ha portato a un mutamento di paradigma, tanto che la base di azione della comunità internazionale in relazione alla protezione dei civili è passata dal "diritto di intervento umanitario" alla "responsabilità di proteggere" i civili che subiscono violenze di massa.

L'idea della protezione dei civili è stata presentata con successo ad un pubblico più vasto e l'adozione della "responsabilità di proteggere" quale quadro di riferimento per l'intervento ha ottenuto un avallo generale al vertice mondiale delle Nazioni Unite del settembre 2005.

Ha inoltre messo in luce la necessità che l'ONU rifletta specificamente su quale forma debba assumere il mandato delle operazioni di mantenimento della pace e protezione dei civili dagli omicidi di massa, rispetto al mandato di protezione dei civili da rischi di gran lunga inferiori.

5. Carenze nella protezione militare

Sin dal 1999, nei mandati delle operazioni guidate dall'ONU o dalle varie coalizioni si fa regolarmente riferimento alla protezione dei civili.

Ciononostante, la comunità internazionale ha offerto ben pochi orientamenti alle truppe delle missioni di mantenimento della pace su come svolgere i compiti di "protezione dei civili" che erano loro richiesti, in particolare in regioni violente e instabili dove è alta la probabilità che si verifichino omicidi di massa.

Alcune condizioni mettono duramente alla prova la capacità delle truppe di proteggere i civili:

- 1) Autorità ad agire non chiara: le truppe inviate nelle regioni operano sulla base del consenso presunto delle parti in campo, in situazioni contraddittorie, come quelle del Darfur o della Repubblica democratica del Congo, dove le forze governative ignorano, sono incapaci di fermare, o addirittura partecipano esse stesse agli abusi commessi ai danni dei civili;
- 2) Carenza di contribuenti: alcuni paesi non sono disposti a inviare le loro truppe per affrontare gruppi armati, dato che un'operazione militare di vasta portata potrebbe traumatizzare profondamente la popolazione;
- 3) Carenza di capacità di intervento adeguate: zone quali, per esempio, il Darfur rendono pressoché impossibile lo svolgimento di qualunque operazione con una portata,

¹<http://ochaonline.un.org/HumanitarianIssues/ProtectionofCiviliansinArmedConflict/InstitutionalHistoryofProtectionofCivilians/tabid/1197/Default.aspx>

attrezzature, mobilità, finanziamenti e capacità di coordinamento sufficienti a proteggere efficacemente i milioni di civili minacciati;

- 4) Carenza di guida operativa e di preparazione militare: in ragione delle risorse limitate, la maggior parte delle missioni deve decidere quali civili proteggere e quali invece lasciare esposti, come distribuire le risorse per i programmi e come bilanciare un intervento che copra la più vasta zona possibile, al fine di proteggere il maggior numero di civili, con la protezione sostenibile della forza stessa.

6. Armonizzazione delle operazioni di mantenimento della pace

La diversità di percezione e di comprensione in merito al concetto di protezione può far sorgere problemi, anche in ragione del mix di misure e di strategie coercitive e non coercitive che occorre adottare. Una sfida consiste, pertanto, nel chiarire come armonizzare i diversi tipi di protezione e identificare le situazioni in cui sia possibile attuare soltanto approcci specifici.

L'ex segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha tracciato una distinzione chiara tra misure volte a rafforzare la protezione fisica e misure volte a rafforzare la protezione giuridica e ha raccomandato l'adozione di misure di applicazione adeguate, dinanzi a un abuso massiccio e continuo.

Ciononostante, è importante tenere ferma la distinzione tra protezione umanitaria e uso della forza per proteggere i civili.

In circostanze estreme, può essere fondamentale ricorrere a misure coercitive, ma tale possibilità andrebbe considerata esclusivamente come estrema *ratio*. La comunità internazionale dispone di vari altri mezzi per consolidare la sicurezza delle popolazioni ed è importante che esista una distinzione tra l'azione politica, che affronta le cause prime del conflitto, l'azione militare, che invece ne aggredisce i sintomi, e l'azione umanitaria, che ne affronta gli effetti.

Inoltre, il linguaggio della protezione potrebbe mascherare un problema politico, dato che alcuni potrebbero interpretare le missioni di mantenimento della pace come un intervento di protezione delle popolazioni vulnerabili, quando invece il loro obiettivo reale è sostenere il processo politico e lo sviluppo del governo.

La moltitudine dei compiti insiti nei mandati di protezione dei civili spingono le truppe di mantenimento della pace in direzioni diverse. In tutti questi casi, la necessità di proteggere i civili viene adottata come giustificazione, ma si basa sul presupposto che le forze in campo siano messe nella posizione di compiere le scelte necessarie tra avere un mandato di ampio respiro (con la conseguenza di svolgere efficientemente solo pochi compiti), oppure concentrarsi soltanto su pochi compiti (con il conseguente aumento delle aspettative locali e la possibile incapacità di raggiungere gli obiettivi della missione).

7. Implicazioni dell'addestramento delle truppe di mantenimento della pace alla protezione dei civili

Benché sia difficile valutare cosa significhi esattamente "capacità di intervento sufficiente", la

Commissione internazionale sull'intervento e la sovranità degli Stati ha indicato alcuni requisiti generali per il successo di un'operazione.

Si tratta di: una coalizione solida con una forte determinazione politica, un approccio militare unificato e obiettivi operativi comuni

Inoltre, il successo delle operazioni dipende da mandati chiari e adeguati, da risorse sufficienti, da una solida struttura di comando, da relazioni effettive tra civili e militari, da un uso adeguato della forza, dalla disponibilità a subire perdite umane e da una strategia di comunicazione idonea.

L'indicazione del requisito specifico di proteggere i civili nei mandati delle Nazioni Unite e nelle regole di ingaggio (ROE) (dove, quando e come usare la forza) costituisce un passo importante verso una protezione efficace dei civili. Ciononostante, le truppe sul terreno potrebbero, comunque, non usare la forza e addurre ROE e mandati restrittivi per spiegare il loro comportamento.

È necessario addestrare adeguatamente le truppe che operano secondo regole di ingaggio che ammettano l'uso della forza circa il significato di quelle stesse regole. È inoltre importante che la loro *leadership* politica comprenda appieno cosa significa operare secondo regole di ingaggio che ammettono l'uso della forza a fini di coercizione. Tali elementi potrebbero essere valorizzati meglio negli attuali programmi di addestramento delle truppe di mantenimento della pace (tra cui il servizio di addestramento integrato ONU o gli sforzi di addestramento bilaterali o regionali), al fine di affrontare adeguatamente la questione dell'applicazione delle regole d'ingaggio sul campo.

L'addestramento di truppe multinazionali può svolgersi sia a livello nazionale, sia multinazionale; ciononostante, l'addestramento del personale militare per missioni sotto l'egida dell'ONU viene considerato una responsabilità nazionale e le operazioni ONU sono più efficienti quando gli Stati forniscono ai loro soldati un addestramento di base solido, tra cui la capacità di seguire la catena di comando e di comprendere le ROE.

Oggi, il DPKO invia gruppi di valutazione per individuare le lacune nell'addestramento e si offre di certificare che i paesi che hanno addestrato le loro truppe soddisfano gli standard dell'ONU; inoltre, ha sviluppato alcuni moduli generici di addestramento standardizzato.

Dal canto suo, l'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR) non si occupa direttamente di protezione dei civili, né di interventi a tale scopo.