



Dipartimento di SCIENZE POLITICHE Cattedra STUDI STRATEGICI

GLI INTERVENTI MILITARI UMANITARI

Relatore

Prof. GERMANO DOTTORI

SALVATORE TESTINI

Matr. 630602

Correlatore

Prof. FRANCESCO FRANCONI

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

INDICE

Introduzione	p. 1
Capitolo I: Il tema degli interventi militari umanitari	
1.1 Le prospettive giuridiche	p. 3
1.2 Umanitarismo militare. Il problema politico e gli aspetti militari e umanitari	p. 13
Capitolo II: Il successo ed il fallimento. Un modello teorico	
2.1 La definizione di successo e di fallimento	p. 19
Capitolo III: Le diverse tipologie d'intervento militare umanitario	
3.1 Gli interventi a supporto della distribuzione di aiuti umanitari	p. 30
3.2 Gli interventi a protezione delle operazioni di soccorso	p. 42
3.3 Gli interventi a tutela delle vittime delle violenze	p. 55
3.4 Gli interventi di perseguimento degli autori delle violenze	p. 69
Capitolo IV: I casi di studio: Somalia e Bosnia-Erzegovina	
4.1 Somalia (1992-1995)	p. 84
4.2 Bosnia-Erzegovina (1992-1995)	p. 104
Capitolo V: I limiti degli interventi militari umanitari e le prospettive future	p. 128
Bibliografia	p. 147

INTRODUZIONE

Le crisi umanitarie che da sempre accompagnano lo scoppio dei conflitti sono sempre state oggetto d'estrema attenzione da parte della comunità internazionale e dei media globali, in virtù delle tante complessità e delle atroci sofferenze di cui sono tristemente ricche.

Allo stesso tempo, tuttavia, molte di queste crisi umanitarie non hanno un'eco globale. I casi dell'Uganda o della Repubblica Democratica del Congo ben si prestano a rappresentare quei casi in cui la sistematica violazione dei diritti fondamentali dell'uomo passa in secondo piano all'interno della moltitudine di notizie che i media internazionali danno in pasto all'opinione pubblica mondiale. In queste situazioni, cosa è necessario fare per aiutare le persone in pericolo che si trovano nel mezzo di un conflitto?

Il dibattito sul quando e come un *outsider* dovrebbe intervenire in tali contesti ha coinvolto e si è focalizzato- recentemente- sul concetto della “*responsability to protect*”, il dovere in capo allo Stato di proteggere i propri cittadini. Questa concezione, formalizzata in un documento ufficiale delle Nazioni Unite ma- nella pratica- ancora molto contestata da diversi governi, ha dato rilevanza all'Onu ed ai suoi membri nel ruolo di proteggere gli individui nelle ipotesi in cui lo Stato nazionale di appartenenza non sia in grado di tutelarli o sia il principale responsabile delle sofferenze. Intorno a tale concetto, pertanto, aleggia ancora un'aura di scetticismo relativamente alle circostanze, ai metodi, ai tempi ed agli esiti della sua applicazione.

La domanda d'interventi internazionali, tuttavia, negli anni è progressivamente aumentata, alimentata dalla necessità di proteggere gli innocenti e supportare l'assistenza umanitaria. In queste missioni, in particolare, le istituzioni e i Paesi partecipanti devono migliorare le loro prestazioni per soddisfare le richieste delle popolazioni in pericolo e per utilizzare più efficacemente le loro risorse limitate. Il miglior modo per far ciò è approdare ad una limpida comprensione delle ragioni per le quali gli interventi attuati in

passato per motivi umanitari- espliciti o impliciti- hanno avuto successo o sono falliti, in particolare dopo la fine della Guerra Fredda.

Lo scopo dell'elaborato, pertanto, è quello di individuare in modo oggettivo quelli che sono i criteri generali necessari per attuare un intervento militare a fini umanitari che abbia qualche speranza di successo, analizzando anche degli esempi realmente accaduti nell'esperienza storica.

Il *fil rouge* di tutta la ricerca muove dal concetto di *guerra giusta* d'ispirazione cattolica, per poi individuare nella *giusta causa* e nella *ragionevole prospettiva* di successo i principi fondamentali del potenziale intervento. Non perché altri criteri fondamentali come la *giusta autorità* o il *diritto d'intervento* siano meno rilevanti, ma perché una delle tesi di fondo dell'elaborato è che l'uso della forza non può mai essere giustificato se non esiste una ragionevole prospettiva di perseguire efficacemente fini umanitari.

Al nucleo dell'elaborato figura la categorizzazione in quattro tipologie di un intervento militare umanitario che, attuato con le appropriate strategie ed alle giuste condizioni, può produrre risultati positivi in termini di vite salvate. Questo perché gran parte dei fallimenti del passato sono stati conseguenza dell'adozione da parte dell'interveniente di strategie sbagliate oppure di strategie appropriate ma applicate in condizioni sbagliate.

Parimenti, altro obiettivo dell'elaborato è quello di definire un quadro empirico per stabilire i parametri che possono qualificare un intervento militare come "umanitario" e quali possano essere le condizioni che possono portare al successo dello stesso intervento.

Inoltre, l'elaborato tenendo presente il contesto del dibattito fra sicurezza dello Stato e sicurezza degli individui e del momento storico che la comunità umanitaria sta attraversando, alla ricerca di una più chiara definizione, questo studio si propone di superare le tradizionali concezioni umanitarie d'imparzialità politica ed etica, per approdare alla concezione che gli interventi umanitari sono una questione politica che, come tale, deve essere giudicata sulla base dei suoi esiti e non delle sue motivazioni.

CAPITOLO I

IL TEMA DEGLI INTERVENTI MILITARI UMANITARI

1.1. Le prospettive giuridiche

Per secoli l'evidenza storica ha posto ai suoi principali protagonisti l'annosa domanda di se quando e perché usare la forza militare. Questi interrogativi risultano leciti, poiché gli interventi militari effettuati in nome di valori umanitari devono essere compresi sulla base del contesto politico nel quale avvengono. e Non è facile, tuttavia, identificare questo contesto politico poiché esso stesso è frutto dell'esperienza storico-politica e, da essa, viene costantemente influenzato e modificato. Ad esempio, il contesto politico successivo alla Guerra Fredda ha contribuito a dare significato e legittimazione ad azioni che precedentemente erano politicamente inconcepibili; esso ha definito i diritti e i doveri che fanno capo agli Stati, ha identificato i loro interessi e i mezzi che- gli stessi Stati- ritengono legittimi e necessari per conseguire quegli interessi.

Al giorno d'oggi il dibattito in merito all'utilizzo della forza militare si basa sul pensiero di scienziati politici, filosofi e studiosi del diritto. In particolare, quest'ultimi, si sono inseriti prepotentemente nel dibattito, inizialmente importando i principali concetti del diritto naturale, poi del diritto positivo ed- infine- attuando una miscela fra le due tipologie.

Il diritto naturale, com'è noto, è fortemente ancorato a quelle che sono le argomentazioni della morale. L'assunto di base del diritto naturale sostiene che un comportamento giusto è governato da dei precetti che sono frutto della razionalità e, in quanto tali, sono vincolanti per tutti gli esseri dotati di raziocinio. Tra questi precetti

apicale è quello per il quale i diritti naturali attengono agli individui semplicemente per il fatto che quest'ultimi sono degli esseri umani. In forza di ciò: "il diritto naturale riconosce il diritto (e, secondo alcuni pensatori, il dovere) dei regnanti di utilizzare la forza per mantenere il bene della comunità umana, particolarmente in casi dove gli innocenti sono vessati da ingiuste violenze¹".

I precetti di diritto naturale hanno continuato a costituire il fondamento della legittimazione all'uso della forza militare (il cosiddetto fondamento della "guerra giusta") sino alla firma del Trattato di Westfalia nel 1648. In quell'occasione il congresso delle principali potenze europee che ratificavano il suddetto Trattato, ha fatto sì che si ottenessero dei benefici sia nel breve con l'inaugurazione di un lungo periodo di pace in Europa, sia nel lungo periodo con la progressiva affermazione del diritto positivo su quello naturale. Nella fattispecie, quest'ultima conseguenza ha permesso lo sviluppo del moderno sistema internazionale, con la sovraordinazione del concetto di sovranità dello Stato su tutti gli altri principi di potere. Con la prevalenza del diritto positivo su quello naturale si è conseguita, pertanto, la sovraordinazione dell'aspetto politico (il fondamento del diritto positivo) sulla morale (il fondamento del diritto naturale).

Con l'inesorabile e crescente affermazione del diritto positivo, le relazioni tra gli Stati sono progressivamente state dominate dalla concezione che un governo sovrano ha il diritto di esercitare la propria autorità all'interno del proprio territorio nel modo in cui ritiene più opportuno e senza temere un possibile intervento esterno. Da questo presupposto deriva che la sovranità dello stato viene considerata come quasi assoluta e che i diritti umani- sebbene formalmente riconosciuti- rimangono alla piena mercé dello Stato. Al giorno d'oggi, il punto di partenza del dibattito relativo ad un intervento militare legittimo e giustificato per scopi umanitari consiste in quell'elemento che è contemporaneamente- motivo di tensione fra i concetti di sovranità statale e diritti umani e stella polare del diritto internazionale positivo: la Carta delle Nazioni Unite².

¹"natural law recognizes the right (and, according to some thinkers, the duty) of sovereigns to use force to uphold the good of the human community, particularly in cases where unjust injury is inflicted to innocents", A.J. Bellamy "Ethics and intervention: the humanitarian exception and the problem of abuse in the case of Iraq", Journal of Peace Research, vol.41, n.2 (2004) p.132.

² R. Lillich, "Humanitarian intervention and the United Nations", University of Virginia Press, Charlottesville, 1973. p.21.

Com'è noto, la Carta delle Nazioni Unite proibisce l'uso della forza militare ad eccezione dei casi in cui è attuata per legittima difesa o quando è autorizzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per affrontare minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale³. Da questo presupposto giuridico, almeno sino agli ultimi orientamenti, deriva l'universale accettazione da parte degli studiosi del diritto di veto all'intervento militare contro la volontà di uno Stato. Questa condivisa accettazione dell'inviolabilità del principio di sovranità si basa sull'assunto, rafforzatosi nel corso dei secoli prima del Trattato di Westfalia, che l'eventuale coinvolgimento esterno in questioni interne ad uno stato degenera- rapidamente- in un conflitto.

Recentemente, tuttavia, il principio di sovranità dello Stato è stato progressivamente eroso per via del riconoscimento legale dei diritti dell'uomo, avutosi tramite la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (ricompresa nella Carta delle Nazioni Unite) i cui precetti sono stati consolidati- successivamente- dalla firma della Convenzione per prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948 e dai successivi sviluppi giurisprudenziali della branca umanitaria del diritto internazionale, nell'ottica di una maggiore tutela ed indipendenza dei diritti umani dalla sovranità degli Stati.

Questi due aspetti contrapposti dell'odierno diritto internazionale sono stati oggetto di un lungo ed intricato dibattito fra i cultori della materia e non. Tra i diversi filoni di pensiero relativi a questa contrapposizione, nella seconda metà del XX secolo Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse hanno fornito un resoconto alquanto esaustivo⁴.

Nel loro saggio, i due autori distinguono due categorie di pensiero: i "restrittivisti", sostenitori dell'interpretazione secondo la quale il diritto positivo sancisce l'impossibilità dell'intervento militare, e i "contro-restrittivisti" sostenitori, invece, della posizione per cui la sovranità statale non è assoluta e che- per tal motivo- l'intervento armato è ammissibile per prevenire atrocità, anche quando esse si verificano all'interno del territorio di un altro Stato.

³ Carta delle Nazioni Unite, Art.2 (4), 39, 42 e 51.

⁴ O. Ramsbotham, T.Woodhouse, "*Humanitarian intervention in contemporary conflict*", Polity Press, Cambridge, 1996, p.8-66.

Questo intricato dibattito, tuttavia, è rimasto sul piano teorico per tutti gli anni '70 e '80 dato che nessun governo ha mai giustificato un intervento militare con dei motivi umanitari. Questa tendenza si è protratta sino ai primi anni '90, quando, la questione della legittimità di un intervento militare per ragioni umanitarie ha assunto maggiore rilievo, in seguito ai ripetuti interventi- da parte delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni multilaterali regionali- in aiuto a individui sottoposti a gravi violazioni dei diritti umani e violente deprivazioni, dall'Iraq nel 1991 al Timor Est nel 1999. Ciò comportava, a livello teorico, che le concezioni dei "restrittivisti" fossero messe a dura prova dalle concezioni dei "contro-restrittivisti". Pertanto, il principio della sovranità dello Stato ha cominciato a cedere il passo a causa della sua eccessiva rigidità (specialmente nella sua accezione di obbligo di *non facere*) che non ha permesso l'adattamento a questioni rilevanti sotto il profilo pratico.

Alla luce di quanto detto sorgono, pertanto, delle domande. I diritti degli Stati si possono considerare moralmente e legalmente superiori a quelli degli individui? Se sì, ci possono essere dei casi in cui questi diritti vengono messi da parte per tutelare quelli degli individui? È possibile effettuare una distinzione significativa fra un'azione legale e un'azione legittima? Se gli Stati, anche occasionalmente, si avventurano in interventi militari per ragioni umanitarie- nonostante venga loro proibito- le loro azioni devono essere di sottoposte a degli standard di comportamento? Se sì, quali sono questi standard di comportamento?

Il dibattito, pertanto, si è evoluto in una nuova direzione. A partire dal 1993, alcuni autori hanno individuato un emergente "*normative consensus*"⁵ attinente alle condizioni in forza delle quali si potrebbe giustificare un intervento internazionale all'interno di crisi fra Stati. Tali condizioni prevedono che l'intervento avvenga: in conseguenza della violazione di un nucleo di standard morali e politici, che venga posto in essere da più Stati anziché da un singolo Stato, che venga ottemperato sulla base di tutele procedurali e che sia efficace e volto a conseguire- come obiettivo- la salvaguardia delle persone dello Stato nel quale s'interviene. Questo filone, evidentemente, supera la rigidità imposta dai precetti del solo diritto naturale o del solo diritto positivo e punta a cercare un

⁵ L.W. Reed, C. Kaysen, "*Emerging norms of justified intervention*", American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Massachusetts, 1993, p.12

compromesso tra il secondo (con la legittimazione dell'azione per mezzo della collettività) con il primo (nella sua più recente declinazione dei diritti umani).

Nonostante questo mutamento nella direzione del dibattito fra diritti dell'uomo e dello Stato, a metà degli anni '90 è risultato evidente come le sole cornici giuridiche ed etiche di questo dibattito fossero estremamente limitanti. Si è, quindi, assistito ad un'inversione di tendenza. In un'era dove l'arena internazionale contemplava Stati che in grado di porre in essere degli interventi militari per motivi altruistici e non egoistici, il dibattito si è incanalato in binari che per forza di cose riportassero in auge vecchi precetti. In questo senso i cultori della materia interessati hanno rievocato - come cornice utile a comprendere meglio il tema - il concetto della "guerra giusta" proprio del diritto naturale⁶.

Sebbene il concetto di "guerra giusta" risalga molto indietro nell'evidenza storica ed affondi le sue radici nella dottrina cattolica, esso non prevede un nucleo di precetti definitivo; ma è possibile individuare cinque principi relativi allo *jus ad bellum* e due principi riconducibili allo *jus in bello*. I criteri largamente accettati e condivisi per poter ricorrere all'uso della forza (*jus ad bellum*) sono: *giusta causa*, *giusti fini*, *legittimazione*, *ultima risorsa* e - infine - *una ragionevole prospettiva di successo*. Mentre i due principi di *jus in bello* sono il *principio di proporzionalità* e quello di *discriminazione*.

Partendo dal presupposto che il concetto di *guerra giusta*, essendo un concetto appartenente alla dottrina cattolica, ha trovato una prima risposta alla sua legittimazione attraverso la religione e l'attività di pensatori come Sant'Agostino e San Tommaso. Tuttavia, il più importante autore sul tema della "guerra giusta" in tempi moderni, Michael Walzer, nel suo saggio *Just and unjust war*, non volendo aderire ad un paradigma eccessivamente legalista ed esasperando i limiti del legittimo uso della forza militare, scrive: "L'intervento umanitario è giustificato quando consiste in una risposta (con una ragionevole aspettativa di successo) ad atti che scuotono la coscienza morale del genere umano⁷". Walzer, così facendo, creando un precedente per tutti coloro che lavoreranno sul tema in futuro, dedica gran parte della sua opera ad analizzare quale potrebbe

⁶ Danish Institute of International Affairs, "Humanitarian interventions: legal and political aspects", Copenhagen, 1999, p. 45-46

"Humanitarian intervention is justified when it is a response (with reasonable expectations of success) to acts that shock the moral conscience of mankind", M. Walzer, "Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations", Basic Books, New York, 1977, p.107.

considerarsi una *giusta causa* per un intervento militare, senza però soffermarsi sul come dovrebbe intervenire un governo per avere una minima possibilità che quell'intervento possa avere successo. Sulla scia di Walzer, un altro autore, Nicholas Wheeler, allarga la propria indagine non soffermandosi- come Walzer- sulla sola *giusta causa*, bensì concentrandosi anche sulla *ragionevole prospettiva di successo*. Wheeler si può considerare come innovativo non soltanto perché è sostenitore dell'intervento militare in favore di civili soggetti a violazioni dei diritti umani, ma anche perché è uno dei primi autori a fornire- come evidenza empirica-una valutazione circa l'efficacia di alcuni interventi attraverso una molteplicità di casi (Francia, Regno Unito e Stati Uniti in Iraq nel 1991, Stati Uniti e Nazioni Unite in Somalia tra il 1991 e il 1993, Francia in Ruanda nel 1994, Nazioni Unite e Nato in Bosnia-Erzegovina e Kosovo tra il 1992 e il 1999). Successivamente, in seguito all'affermarsi di questi precetti, i principi della "guerra giusta" sono stati ampiamente riconosciuti come un'importante cornice analitica per giudicare la legittimità di un intervento militare a scopi umanitari.

Per capire i più recenti sviluppi dell'intricato dibattito, di cui si è scritto precedentemente, è necessario partire dall'esperienza storica.

Nel 1999 la Nato è intervenuta nella provincia serba del Kosovo senza un'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; questo intervento ha suscitato scalpore nella comunità internazionale poiché è stato addotto, come motivazione dell'intervento e fondamento di legittimità, il mancato rispetto dei diritti umani. Il Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan avvertì, quindi, l'esigenza di affrontare definitivamente la contrapposizione diritti dell'uomo-sovranià statale in seno alla Carta delle Nazioni Unite⁸. Tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000, invitò l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad affrontare in modo solidale la questione dei principi d'intervento per i casi di estrema necessità: "[...] se si considera l'intervento umanitario come un inaccettabile affronto della sovranità, come dovremmo rispondere al Ruanda e a Srebrenica- alle massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani che affliggono ogni precetto della nostra comunità? In essenza il problema è di responsabilità: in circostanze

⁸ K.A. Annan, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, 18 September 1999, p.49-50.

nelle quali i diritti umani universalmente accettati vengono violati sistematicamente, noi abbiamo la responsabilità di agire⁹”.

Accogliendo l’indirizzo proposto dal Segretario delle Nazioni Unite, il Canada istituì l’Iciss (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) la quale si occupò di redigere- nel 2001- un documento denominato *Responsability to Protect*.

Nel suo tentativo di far quadrare il cerchio nel rapporto fra diritti dell’uomo e sovranità dello Stato, l’Iciss ha posto l’accento sui doveri in capo allo Stato, in quanto titolare e soggetto del potere sovrano. Con l’attività dell’Iciss il punto centrale del dibattito si è spostato dall’ intervenire militarmente per scopi umanitari al diritto d’intervenire militarmente per adempiere alla responsabilità di proteggere vite innocenti; pertanto, “*l’eventuale difetto palese dell’esercizio di tale responsabilità di proteggere da parte di uno Stato intitolerebbe la comunità internazionale ad assumere le iniziative ritenute più opportune per provvedervi, incluso il ricorso alla forza*¹⁰”. Ulteriormente, il documento del 2001 redatto dall’Iciss fornisce tutti i criteri decisionali rilevanti per porre in essere un intervento militare- quale misura straordinaria ed eccezionale- per proteggere degli individui da un pericolo imminente. I criteri delineati dal documento si possono riassumere in sei motivazioni- estremamente affini ai precetti “della guerra giusta- essi sono: *giusta causa, intenzione umanitaria, legittimazione internazionale, rimedio estremo, proporzionalità, ragionevole prospettiva di successo*.

La *legittimazione internazionale* consiste in un criterio estremamente importante per controllare che non si faccia un uso illegittimo della retorica umanitaria per giustificare un intervento militare posto in essere- evidentemente- per ragioni che non sono umanitarie. Il documento stabilisce che tale legittimazione venga fornita da un’apposita autorità, generalmente individuata nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o- in assenza di esso- in organizzazioni regionali di sicurezza collettiva (limitatamente all’area di loro competenza).

⁹“[...] if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica- to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity? In essence the problem is one of responsibility: in circumstances in which universally accepted human rights are being violated on a massive scale we have a responsibility to act”, United Nations, General Assembly, Report of Secretary General on the work of organization, 55th session, Supplement n.1 (A/55/1), 30 August 2000, par.37.

¹⁰ C. Jean, G. Dottori, M. Amorosi, “*Guerre umanitarie. La militarizzazione dei diritti umani.*” Baldini&Castoldi, 2013.

La *giusta causa* è un altro criterio fondamentale. Nell'ipotesi in cui non sussistesse tale criterio e- pertanto- mancasse la causa umanitaria alla base dell'intervento militare, quest'ultimo, non si potrebbe qualificare come umanitario. Nonostante ciò, il criterio risulta essere comunque ambiguo poiché rimane difficile identificare nello specifico le circostanze che possano rientrare in questo criterio. Il punto di partenza, in questo senso, risulta essere che un intervento umanitario è tale quando- come minimo- è inteso a mettere in salvo delle vite; tuttavia, anche così sorge spontanea la domanda: quante persone devono essere in pericolo prima che un intervento militare possa considerarsi giustificabile? A tale, ammissibile, domanda si può tentare di dare una risposta citando- come fatto in precedenza- l'asserzione di Michael Walzer "esiste una giusta causa d'intervento nei casi che scuotono la coscienza morale del genere umano ¹¹".

L'*intenzione umanitaria* rappresenta il terzo requisito stabilito dall'Iciss nel documento. Anche questo precetto affonda le sue radici nella dottrina cattolica e nella "retta intenzione"; esso- per quanto fondamentale- risulta spesso sopravvalutato. Gran parte della dottrina e dei commentatori si concentra sulle motivazioni che stanno alla base di coloro che pongono in essere l'intervento militare e, se in tale contesto ritengono che l'intervento mascheri interessi politici, considerano il ricorso alla forza militare come illegittimo dal punto di vista umanitario. Tuttavia, come si spiegherà meglio successivamente, è possibile ricercare una forma di compatibilità fra gli interessi politici e quelli umanitari.

Un altro requisito- che si potrebbe definire alquanto problematico- è costituito dall'esperimento preventivo di tutti gli altri mezzi alternativi prima di ricorrere al *rimedio estremo* dell'utilizzo della forza. Infatti, la gravità che comporta un intervento militare e il livello di violenza che apporta in un contesto già di per sé estremamente caotico richiede che un intervento militare venga considerato solo quando l'esperimento di tutte le soluzioni alternative- anche drastiche- è fallito.

Il quinto criterio stabilito dall'Iciss per poter intervenire militarmente in uno scenario di crisi umanitaria consiste nel rispetto del *principio di proporzionalità*. Le regole d'ingaggio militari devono rispettare il dato che l'intervento, in complesse

¹¹"*there is just cause for intervention in cases that shock the moral conscience of human mankind*", M. Walzer, op. cit., p.107.

emergenze che coinvolgono vite civili, rappresenta un archetipo completamente differente dalla guerra assoluta. Pertanto, l'uso della forza deve essere limitato il più possibile e far sì che non ci siano vittime fra i civili; tuttavia- parallelamente- le forze di coloro che intervengono devono essere adeguate in termini numerici, preparate ed equipaggiate in modo tale da poter domare qualsiasi tipo di resistenza locale. Questi requisiti, per quanto facilmente deducibili, non sono scontati in quanto- nell'ipotesi in cui una forza d'intervento non li soddisfi- essa verrà messa più facilmente a dura prova e se non è in grado di vincere rapidamente il confronto, protrarrà necessariamente la violenza perpetrata causando gravi conseguenze a livello umanitario. Ne sono testimonianza gli eventi accaduti in Somalia e Bosnia-Erzegovina.

L'ultimo requisito stabilito nel documento *Responsability to protect* è la *ragionevole prospettiva di successo*. Esso- parimenti al criterio della *giusta causa*- risulta alquanto cruciale al fine di legittimare un intervento umanitari in quanto, qualora l'intervento non sia in grado di procurare del bene piuttosto che del male dal punto di vista umanitario, non è possibile giustificarlo in tali termini neanche nel caso in cui tutti gli altri criteri venissero soddisfatti. Per tale ragione il criterio spesso è stato sottovalutato dalla dottrina e non è stato oggetto di studi approfonditi. Nonostante questo scarso interesse per un criterio estremamente essenziale, esso può costituire la chiave di volta per comprendere come mai diversi interventi umanitari non sono andati a buon fine.

Tuttavia, successivamente si evidenzierà come, per comprendere meglio come rispettare questo criterio, sia necessario spostare il livello d'indagine sul piano empirico. Sebbene i principi stabiliti all'interno del *Responsability to protect* si siano diffusi a macchia d'olio all'interno del dibattito sull'interventismo in ambito umanitario, rimangono molti dubbi sulla soddisfazione di tali criteri, specialmente sulla *ragionevole prospettiva di successo*. Questo perché le valutazioni fatte sui singoli casi (Somalia, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Ruanda, ecc.) per quanto vevoli, non riescono a fornire regole generalmente applicabili. Ciò perché sebbene i diversi punti di contatto- che ci sono fra i vari casi- ben rispondono alle questioni attinenti la legittimità dell'intervento o

al calcolo dei costi e dei benefici, mal si prestano a fornire un *core* di regole utili a giudicare le prospettive d'efficacia di ipotetici interventi futuri dello stesso tipo¹².

Due recenti ricerche presentate in un unico saggio dimostrano come il dibattito normativo, sulle circostanze che possono giustificare un intervento umanitario, sarà incompleto fino a quando non si riuscirà ad affrontare seriamente la questione dell'efficacia dell'utilizzo di una forza militare per adempiere a scopi umanitari¹³. Se non si riuscirà ad illuminare la questione non esiste un'alternativa credibile al guardare ai casi passati per poter conoscere gli sviluppi futuri.

Infine, per concludere tale parentesi sul criterio della *ragionevole prospettiva di successo*, bisogna considerare anche un dato spesso sottovalutato; ossia che intervenire con una ragionevole possibilità di successo è- fondamentalmente- una questione di strategia. “La minaccia o l'uso della forza per scopi umanitari è più un atto strategico che la minaccia o l'uso della forza per conseguire obiettivi geostrategici¹⁴”.

La strategia, si può considerare come un elemento di collegamento fra le politiche dei *policymaker* e le operazioni pratiche, al fine di stabilire le priorità e concentrare le risorse disponibili su quelle che richiedono lo sforzo maggiore.

In tale contesto il termine “strategia” può essere inteso come “L'uso di mezzi militari per conseguire fini umanitari¹⁵”. La strategia, quindi, è importante perché permette ai decisori politici di osservare il quadro generale degli eventi e- allo stesso tempo- concentrarsi sugli obiettivi specifici. Tuttavia, come già detto, l'elemento strategico viene spesso sottovalutato dalla letteratura dell'interventismo umanitario persino da coloro che riconoscono la sua valenza. Quest'ultimi, in particolare, raramente considerano quanto può essere ampia l'applicazione strategica e le opzioni che possono

¹² N. Wheeler, “*Saving strangers: humanitarian interventions in international society*”, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 122

¹³ J. Stromseth, “Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change”, p.267-268, in J. L. Holzgrefe, R. O. Keohane, “*Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, Political Dilemmas*”, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 345-347.

¹⁴ “*The threat or use of force for humanitarian purposes is as much an act of strategy as is the threat or use of force to achieve geostrategic goals*”, R.B. Posen, “Military response to refugee disasters” in, M.E. Brown, “*Nationalism and ethnic conflict*”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1997, p.341.

¹⁵ “*the use of military means to achieve humanitarian ends*”, T. B. Seybolt, “*Humanitarian military intervention*”, Oxford University Press, 2008, p. 23

derivare per coloro che pianificano le operazioni, per coloro che le eseguono e anche per coloro che successivamente le analizzano.

1.2. Umanitarismo militare. Il problema politico e gli aspetti militari e umanitari

Nell'analizzare la questione dell'interventismo militare in ambito umanitario distaccandosi dalle prospettive prettamente giuridiche e abbracciando quelle politiche, è possibile individuare all'interno del dibattito dottrinale due filoni scuole di pensiero. La prima si concentra sulla possibilità o meno che un intervento umanitario sia politicamente neutrale o meno; la seconda, attiene alla facilità o alla difficoltà d'attuazione di tali tipi d'interventi.

Inizialmente, l'assistenza in ambito umanitario si concepiva come un'attività lontana dalla politica. Tuttavia, tale concezione è stata progressivamente erosa a partire dal 1991 in seguito ai molteplici casi in cui attività politica ed assistenza umanitaria si sono intrecciati, dalla Somalia al Kosovo passando per Ruanda e Timor Est. Le Ong e le apposite Agenzie delle Nazioni Unite continuano a considerare la loro attività come non politica e imparziale. Nella loro ottica, quindi, gli obiettivi umanitari e quelli politici devono essere sempre distinti, in modo che i soggetti presenti sullo scenario emergenziale non identifichino i soccorritori e i loro progetti d'aiuto come uno strumento volto a perseguire obiettivi politici. Sulla stessa posizione si collocano gli addetti umanitari, i quali sostengono che una mancanza d'imparzialità sul piano politico comporta necessariamente- delle situazioni in cui l'azione umanitaria è corrotta, l'attività dei soccorritori viene politicizzata, gli sforzi per portare a termine i soccorsi vanificati e la stessa vita dei soccorritori messa in pericolo.

I sostenitori della natura non-politica dell'azione umanitaria, ovviamente, avversano l'ipotesi dell'intervento militare per motivi umanitari per due ragioni: in primo luogo, a causa del fatto che un intervento militare è- per definizione- politico; in secondo luogo, perché un intervento militare- di fatto- politicizza l'azione umanitaria. È evidente, quindi, che quando dei contingenti militari s'inseriscono in uno scenario che richiede

un'attività di soccorso risulta difficile- per i soccorritori- distinguersi dal personale militare agli occhi dei soggetti locali. In sintesi, secondo i sostenitori della natura non-politica dell'azione umanitaria, la militarizzazione e la conseguente politicizzazione dell'assistenza umanitaria non fanno altro che anteporre la politica all'umanitarismo, trasformando i soccorritori in potenziali bersagli della violenza¹⁶.

L'intervento militare può altresì accrescere il livello della violenza già perpetrata in uno scenario già di per sé volatile apportando nello scenario contingenti militari e potenza di fuoco. A testimonianza di ciò, si possono ricordare i casi della Somalia nel 1993, nel quale le forze statunitensi e delle Nazioni Unite furono impegnate in uno dei più aspri conflitti armati dal 1991 con le forze del leader somalo Muhammad Farah Aidid, oppure la campagna aerea condotta dalla Nato per il Kosovo nel 1999 che contribuì ad aggravare la violenza nella provincia contesa.

Gli analisti politici e gli operatori umanitari sono, pertanto, discordi nel sostenere che il miglior modo di affrontare il problema sia mantenere chiaramente distinti gli obiettivi politici e umanitari oppure ricercare un qualche tipo di compatibilità, riaffermando i tradizionali principi d'indipendenza, imparzialità e neutralità e rinforzandoli tramite dei codici di condotta in grado di preservare l'integrità dell'azione umanitaria ed evitare degenerazioni che possano provocare conseguenze disastrose alimentando i venti di guerra.

La questione dell'imparzialità dell'attività di soccorso diventa estremamente delicata quando in complessi contesti emergenziali, soccorritori e personale militare entrano in contatto sul terreno. Avere, quindi, un'interazione efficace fra queste due categorie risulta essere molto difficile. Per le Ong, l'indipendenza è una caratteristica essenziale e di conseguenza, qualora dovessero essere costrette ad eseguire un'agenda definita da altri soggetti, perderebbero la propria caratteristica capacità di rispondere rapidamente al mutamento delle circostanze. Dato ancora più importante è che, in un contesto militarizzato, tali organizzazioni verrebbero identificate come attori politici, il che potrebbe portare ad una limitazione- da parte dei belligeranti- dell'accesso alle persone che necessitano aiuto e mettere in pericolo la stessa sicurezza del personale di

¹⁶ D. Hendrickson, *"Humanitarian action in protracted crisis: an overview of the debates and dilemmas"*, Disasters, vol.22 n.4, 1998, p.283-287.

tali organizzazioni. Tuttavia, riconoscendo che l'interazione tra personale civile e militare è necessaria, si ritiene che la miglior forma di coordinamento sia incoraggiare la diffusione di standard di comportamento professionale rivolti a tutti gli attori e promuovere lo scambio d'informazioni volontario all'interno di *forum* informali. Tale approccio potrebbe produrre- come risultato- una separazione netta tra personale civile e militare e una minimizzazione del rischio di politicizzazione dell'assistenza umanitaria¹⁷.

Contrariamente ai sostenitori della natura non-politica di un intervento militare per ragioni umanitarie, l'altra corrente di pensiero annovera personale militare, analisti politici ed autori secondo i quali gli interventi militari sono strettamente inerenti alla politica. Questo perché in scenari come quelli in cui possono verificarsi interventi umanitari sono presenti anche fattori che non avendo nulla a che fare con la politica possono esserne strumentalizzati. Un esempio calzante può essere individuato nel cibo, il quale, potrebbe essere utilizzato come strumento d'offesa in un contesto dove la normale attività economica è sconvolta e gran parte della popolazione si trova in condizioni di ristrettezze.

In una situazione del genere, i gruppi armati statuali o parastatali possono manipolare i rifornimenti di cibo diretti alla popolazione civile come forma di repressione¹⁸, così come i rifornimenti di altri generi essenziali o le medicine possono essere dirottati a favore delle milizie locali privandovene le popolazioni. Ciò può avere dei risvolti anche a livello psicologico tra civili già di per sé stremati, rendendo le milizie locali e i loro leader come gli unici in grado di alleviarne le sofferenze, insidiando la legittimazione non violenta di coloro che effettivamente prestano assistenza umanitaria. A testimonianza di ciò, ci sono i casi dell'Angola, del Sudan, Bosnia-Erzegovina ed Etiopia dove si è fatto largamente uso di tali pratiche.

Secondo questa prospettiva, la decisione di intervenire in uno scenario di guerra- che poi è il tipico scenario in cui si verifica una crisi umanitaria- è una decisione politica. L'utilizzo della forza militare è l'atto politico fondamentale per un'entità statale e, per tal ragione, deve essere necessariamente affidato ai massimi vertici politico-

¹⁷ C. Girod, A. Gnaedinger, "*Politics, military operations and humanitarian action: an uneasy alliance*", International Committee of Red Cross, Geneva, 1997, p.200

¹⁸ T.G. Weiss, "*Principles, politics and humanitarian actions*", Ethics and International Affairs, vol.13, 1999, p.1-22.

istituzionali¹⁹. Sotto il profilo storico, questa necessità si è sempre avvertita puntualmente, sebbene in varie declinazioni a seconda dei contesti e delle caratteristiche proprie degli ordinamenti politici. Un intervento militare umanitario, quindi, avrà maggiori probabilità di andare a buon fine se l'interveniente avrà chiari i propri obiettivi politici, in aggiunta a quelli umanitari, piuttosto che nel caso in cui gli interessi politici siano poco definiti o ambigui.

Un altro importante motivo per riconoscere ad un intervento militare umanitario la sua natura politica consiste nella capacità di scongiurare conseguenze indesiderate. La consapevolezza politica può risultare utile ai fini di rendere l'assistenza umanitaria complementare alle procedure di risoluzione del conflitto; ricorrendo- infatti- alla rete di contatti locale è possibile supportare l'attività della diplomazia, ricostituire le forniture economiche e monitorare il rispetto dei diritti dell'uomo. Da quanto detto deriva che ignorare deliberatamente l'aspetto politico di un intervento accresce la probabilità di un fallimento.

Come detto precedentemente, porre in essere un intervento militare presenta delle difficoltà e dei costi. Sebbene alcuni sostengano che attuare un intervento di tale tipo non sia così complicato, il dibattito in merito ruota attorno a due macro-questioni: i requisiti militari e il tempismo con cui viene effettuato l'intervento.

Coloro che sostengono che non sia complicato realizzare un intervento umanitario, ritengono che sussistano due versioni circa l'ipotesi che una forza militare di piccole dimensioni possa ottenere risultati positivi. Questa posizione, tuttavia, è stata ripetutamente smentita dal corso degli eventi storici.

Una seconda posizione, pur riconoscendo la pericolosità intrinseca di un tale tipo di scenario, precisa che nella maggioranza dei casi le milizie locali sono piccole, impreparate, malamente armate e disorganizzate; quindi- in questi casi- non si richiede un numero troppo elevato di truppe appartenenti a paesi avanzati per poter ottenere un impatto significativo all'interno del contesto emergenziale, sul livello della violenza e sul tasso di mortalità. A sostegno di questa posizione si è speso più volte il generale canadese Roméo Dallaire, comandante di circa quattrocento Caschi Blu delle Nazioni Unite in Ruanda durante il genocidio del 1994. Dallaire, successivamente, ha affermato che se

¹⁹ C. Jean, G. Dottori, M. Amorosi, op. cit., p.22-23

avesse potuto contare su un singolo contingente di circa cinquemila uomini ben addestrato ed equipaggiato avrebbe potuto porre fine allo sterminio in breve e salvare centinaia di migliaia di vite umane²⁰.

Per quanto riguarda la questione del tempismo dell'intervento militare, coloro che considerano un intervento di tale tipo facile da porre in essere enfatizzano sull'importanza del consenso espresso dalle parti in causa dove viene posta in essere l'operazione. Il consenso è decisivo poiché una presenza militare straniera illegittima sarà più facilmente oggetto d'attacchi. Tuttavia, la principale critica mossa a questa posizione è che più tempo viene impiegato per attendere il consenso dello stato più alta sarà la probabilità di perdere vite civili. Contrariamente, coloro che ritengono che sia difficile porre in essere un intervento umanitario basano la loro posizione sui concetti di deterrenza e *war-fighting*; per tale corrente di pensiero, anche un contingente militare di grandi dimensioni- in un contesto simile- può produrre risultati positivi²¹. L'evidenza storica, tuttavia, dimostra come nella maggior parte dei casi quando degli Stati vengono coinvolti in interventi militari umanitari preferiscono impiegare contingenti militari di piccole dimensioni, sperando che portino dei risultati. In conseguenza di ciò, dato che tali tipi d'interventi avvengono in contesti nei quali- quasi mai- una o più parti del conflitto danno l'assenso ad intervenire militarmente ad una forza esterna, le truppe d'intervento cercano di fungere da deterrente per gli attacchi contro i civili ed alle operazioni di soccorso ma- il più delle volte- il metodo della deterrenza fallisce e, quindi, le forze d'intervento sono costrette ad utilizzare la loro forza in modo difensivo e, in casi eccezionali, anche in senso offensivo.

In forza di ciò, le forze d'intervento devono essere in grado di dominare il campo di battaglia in modo tale da conseguire i loro obiettivi velocemente e con il minor numero di perdite possibili. Ma per dominare lo scenario di guerra è essenziale l'impiego di risorse militari terrestri, aeree e logistiche adeguate. A sostegno di tale posizione si può ricordare il massacro dei musulmani a Srebrenica in Bosnia-Erzegovina nel 1995 da parte dei serbi, avvenuta nonostante la presenza nelle vicinanze di contingenti delle Nazioni Unite. I sostenitori della difficoltà di un intervento umanitario, pertanto, riconoscono

²⁰ R. Dallaire, S.R. Feil, "*Preventing genocide: how the early use of force might have succeeded in Rwanda*", Report to the Carnegie Commission on preventing deadly conflict, Carnegie Corporation of New York, New York, Aprile, 1998. P. 110-112

²¹ M. O'Hanlon, "*Saving lives with force: sources of and responses to international conflict*", United States institute of Peace press, Washington DC, 1996, p.297-319.

l'innegabile vantaggio di avere il consenso ad agire in una crisi umanitaria ma ammettono la possibilità che- in talune situazioni- l'attesa del consenso possa avere risvolti disastrosi.

È ragionevole ritenere che gli interventi umanitari in forma preventiva, in futuro, saranno un'eccezione piuttosto che la regola a causa dei principali fattori che ostacolano gli interventi umanitari posti in essere preventivamente per proteggere gli indifesi. Essi sono, su tutti, la mancanza di capacità istituzionale e d'interesse politico da parte dei governi coinvolti. Si ritiene ciò, nonostante i recenti tentativi di colmare le lacune che a livello istituzionale e di capacità d'agire impediscono alle organizzazioni internazionali di esplicare efficacemente la loro attività– si pensi ad esempio al *report* estremamente critico delle stesse Nazioni Unite sui modi per migliorare le operazioni di pace (cosiddetto *Brahimi Report*²²) o la stessa *Responsability to Protect*.

²² United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN document A/35/305, S/2000/809, 21 august 2001, par 10.

CAPITOLO II

IL SUCCESSO ED IL FALLIMENTO. UN MODELLO TEORICO

2.1. La definizione di successo e di fallimento

È possibile affermare che un intervento umanitario può essere considerato un successo quando consente di mettere in salvo delle vite²³. Volendo sviscerare meglio questa definizione generale si può dire che l'intervento si considera riuscito se, nel contesto emergenziale, gli individui che avrebbero perso la vita a causa della mancata assistenza, l'hanno conservata grazie all'intervento del personale militare. Da questa definizione deriva che il parametro del "numero di vite salvate" rappresenta un concetto spesso utilizzato dai policymaker e dalla stampa sia per giustificare la legittimità dell'intervento sia per misurare il suo impatto.

Ci sono diverse ragioni per le quali il successo o il fallimento di un intervento umanitario, nel breve periodo, dovrebbe essere misurato sulla base del numero di vite salvate. Tra tutti, questo parametro può considerarsi il minimo comune denominatore di ogni dibattito relativo all'umanitarismo militare.

Se la questione da affrontare è l'efficacia o meno di un intervento del genere, l'adozione di un criterio di valutazione così incontrovertibile risulta essere un buon punto

²³ T. B. Seybolt, "Humanitarian military intervention", Oxford University Press, Oxford, 2008, p.30.

di partenza per l'analisi, nonostante il "numero di vite salvate" non sia un criterio assoluto. In tali scenari infatti, molte persone muoiono anche se gli viene prestata assistenza, così come molti riescono a salvarsi anche in assenza di un aiuto esterno. Considerando, quindi, tale presupposto il criterio sembra essere il migliore- nel breve periodo- per valutare un intervento umanitario sebbene, nella realtà dei fatti, esso sia raramente utilizzato²⁴.

Infine è opportuno denotare che utilizzare il criterio delle "vite salvate" come metro di misura dell'efficacia degli interventi umanitari non preclude qualsiasi tipo di discussione sulle conseguenze politiche dell'intervento, specie relativamente al suo risultato politico.

Per comprendere meglio quanto tale criterio possa essere funzionale ai fini dell'analisi, si può partire da un espediente analitico frequentemente utilizzato nelle indagini sociali. Alcuni scienziati sociali spesso analizzano i fatti concentrandosi su come gli stessi si sarebbero svolti con altre condizioni di fondo. Questa tecnica può risultare utile e calzante anche quando si tratti di valutare un intervento umanitario sulla base del criterio di "vite salvate".

Utilizzare tale criterio, tuttavia, può rivelarsi alquanto macchinoso, poiché sulla base della generale definizione d'intervento umanitario riuscito, si richiede la specifica determinazione del numero di persone che sarebbero decedute in caso di mancato intervento ma che non sono morte poiché l'intervento è avvenuto. Risulta evidente come, in relazione a ciò, determinare il numero di queste persone è estremamente difficile. Gli stessi governi di molti Stati, anche sviluppati, spendono ingenti somme di denaro e impiegano grandi risorse per conteggiare le proprie popolazioni, quindi è chiaro come tale obiettivo sia enormemente più difficoltoso da perseguire in contesti caratterizzati da violenze, migrazioni oppure da pregresse lacune degli apparati statali nell'effettuare i censimenti prima dello scoppio della crisi.

²⁴ D.L. Byman, "*Keeping the peace: lasting solution to ethnic conflicts*", John Hopkins University Press, Baltimora, 2002.

L'Unhcr (*United Nations High Commissioner for Refugees*) ha identificato tre ragioni per le quali le informazioni sui rifugiati e gli sfollati sono, frequentemente, inaccurate ed incomplete²⁵.

In primo luogo, attribuire la qualifica di rifugiato è estremamente complesso. In secondo luogo, ci sono dei limiti operativi rappresentati dalle scarse risorse messe a disposizione per i censimenti, dalle migrazioni, dalle oscillazioni interne alla popolazione (si pensi, ad esempio, al cambiamento dei tassi di nascita e di mortalità), dalle doppie registrazioni degli individui nei campi d'accoglienza e altri espedienti posti in essere in virtù delle condizioni di necessità. In terzo luogo, l'interesse che hanno i paesi di origine dei migranti a nascondere o ridurre il numero di coloro che partono e il contrapposto interesse dei paesi che ricevono i migranti a gonfiare i numeri degli arrivi.

Nonostante le lacune, nell'ipotesi di valutare il successo o il fallimento di un intervento militare umanitario sulla base del parametro delle "vite salvate", bisogna considerare quattro passaggi progressivi.

Il primo passaggio consiste nell'acquisire una conoscenza di base delle cause di decesso di una specifica popolazione. In tal modo, infatti, è poi possibile stabilire se l'intervento militare abbia affrontato tali cause. Pertanto, a livello analitico bisogna chiedersi: gli individui muoiono perché soffrono di violenze o perché soffrono di malattie e privazioni? Se sono vittime di violenze, lo sono perché coinvolti nel fuoco incrociato delle parti in conflitto o perché sono direttamente degli obiettivi? Se sono vittime di malattie e privazioni, invece, di che tipo e quali erano quest'ultime?²⁶

Il secondo passaggio consiste nell'individuare i cambiamenti del tasso di mortalità prima e dopo l'intervento militare umanitario. Nell'ottica di determinare se un intervento umanitario ha avuto un impatto o meno sul tasso di mortalità, è utile capire i cambiamenti del numero di persone decedute. Ciò può essere realizzato applicando il tasso di mortalità nella sua forma CMR (*Crude Mortality Rate*) che si è ottenuto per una certa parte della popolazione al numero totale della popolazione a rischio. Il tasso di mortalità misura la

²⁵ UNHCR Policy research unit, "New issues in Refugee research", Working paper n.12, Geneva, Giugno 1999, URL: www.jha.ac/unhcr.htm

²⁶ Onde evitare fraintendimenti è opportuno specificare che le vittime di malattie sono spesso conseguenza indiretta della violenza. Le violenze spingono gli individui ad abbandonare le loro dimore, dove possiedono acqua e cibo, e ad ammassarsi in campi d'accoglienza dove eventuali virus possono spargersi rapidamente.

proporzione (non i numeri) della popolazione deceduta durante un preciso arco temporale. L'unità di misura comune è- appunto- il *Crude Mortality Rate (CMR)*, tipicamente indicato come il numero medio di persone decedute ogni giorno su un campione di 10000.²⁷

In merito, tuttavia, nell'ipotesi in cui ci si chieda quanto siano veritieri i dati, in termini statistici questi hanno un *range* di veridicità che si attesta sull'85% o più²⁸. I dati divengono, invece, meno affidabili quando non si considera più il tasso di mortalità, ma il numero di vittime oppure quando la violenza è la principale causa di morte in una popolazione. Il caos e il pericolo insito di tali scenari infatti, ad esempio il Ruanda nel 1994, impediscono di raccogliere informazioni attendibili almeno sino al termine del conflitto.

Il terzo passaggio dell'indagine consiste nello stabilire il ruolo determinate dell'intervento militare. Laddove sussista una correlazione fra l'intervento militare e le variazioni del tasso di mortalità, risulta opportuno chiedersi se è stato l'intervento militare a causare tali cambiamenti. Per rispondere a tale quesito è necessario sapere quali siano le azioni necessarie per prevenire le violenze sulle vittime e se il personale militare è stato in grado di porre in essere tali azioni. Ad esempio, nell'ipotesi elementare che degli individui siano vittime di violenze fisiche, la protezione fisica da parte delle truppe di questi soggetti diminuisce, indubbiamente, il numero di vittime.

Il quarto passaggio attiene allo stabilire il numero di persone che sono state salvate in seguito all'intervento umanitario. Questo costituisce il gradino più controverso in quanto affronta il problema relativo all'analisi di un evento mai avvenuto. Sostanzialmente, a livello analitico, ci si chiede: le vittime sarebbero state maggiori, minori o in egual numero se l'intervento militare non fosse avvenuto? In tal senso le "vite salvate" possono essere stimate immaginando quale sarebbe stato il corso degli eventi della crisi in assenza dell'intervento militare, comparandolo con la situazione reale.

Elencate le tappe necessarie al perfezionamento della valutazione di un intervento umanitario, è possibile affermare che questo metodo d'indagine ha l'obiettivo di ovviare alle lacune circa le informazioni relative all'impatto che ha un intervento umanitario sulla

²⁷ T. B. Seybolt, op. cit., p.34.

²⁸ Ibidem p.35.

mortalità. Per far ciò insiste sul legame fra le informazioni concernenti la sanità pubblica e le teorie delle scienze sociali sull'analisi di eventi mai accaduti. Tuttavia, nonostante questo approccio sia coerente con le pratiche metodologiche generalmente accettate, le evidenze empiriche sollevano- inevitabilmente- dubbi sulla loro affidabilità; ciò nonostante nel loro insieme possono fornire un utile supporto per valutare l'efficacia dell'utilizzo della forza per salvare vite umane.

Una volta che si è determinato se un intervento militare ha messo in salvo delle vite o meno, è opportuno approfondire la questione.

In primo luogo, per quanto riguarda gli interventi che non sono stati ancora posti in essere è lecito chiedersi: quando i policymaker contemplanò la possibilità di una risposta militare per intervenire in una crisi umanitaria? In che modo stabiliscono la scala delle priorità? Domande lecite per rispondere alle quali è necessario scegliere il tipo di risposta più efficace attraverso la capacità sia di discernere le cause di sofferenza sia di decidere i mezzi più adatti per affrontarle. Si richiede, quindi, pensiero strategico.

Volendo analizzare l'applicazione della strategia militare alle crisi umanitarie in modo logico e coerente, è necessario definire dei modelli generali di interventi militari umanitari.

Con il termine "tipologia", in questo elaborato, ci si riferisce ad una gamma di circostanze per le quali può essere applicata una strategia che mette in evidenza le varie esigenze che ognuna di queste circostanze pone dinanzi alla forza interveniente. Ad esempio, è possibile identificare una serie di tipologie che si concentrano sulle cause della crisi, sulle caratteristiche della forza interveniente, sull'esistenza o meno di un mandato. Nell'ampia varietà di tipologie esistenti, nell'ottica di volerle analizzare tramite la prospettiva dell'efficacia dell'intervento militare, è possibile individuarne alcune che meglio rappresentano la relazione esistente fra la causa della crisi e un ipotetico rimedio di tipo militare.

In primo luogo, per sopravvivere, gli individui hanno bisogno di alcune risorse fondamentali: generi di prima necessità, rifugio, sanità e protezione. Da ciò deriva che le crisi umanitarie si verificano quando un gran numero di persone viene privato di una o più di queste risorse essenziali. Gli aiuti umanitari sono volti, primariamente, ad

affrontare la mancanza delle prime quattro risorse (che possono essere ricomprese nel termine generale di “privazioni”). Volendo creare una matrice degli interventi militari umanitari che vengono qui presi in considerazione, il problema della privazione come causa delle sofferenze degli individui può essere collocato sull’asse umanitario della matrice (asse verticale della Figura 1).

		Political considerations	
		Focus on victims	Focus on perpetrators
Humanitarian considerations	Address privation	<p>(a)</p> <p><i>Objective:</i> assist aid delivery</p> <p><i>Strategy:</i> avoidance of conflict</p>	<p>(b)</p> <p><i>Objective:</i> protect aid operations</p> <p><i>Strategies:</i> deterrence, defence</p>
	Address violence	<p>(c)</p> <p><i>Objective:</i> save the victims</p> <p><i>Strategies:</i> deterrence, defence, compellence</p>	<p>(d)</p> <p><i>Objective:</i> defeat the perpetrator</p> <p><i>Strategies:</i> compellence, offence</p>

Figura 1. tratta da T. B. Seybolt, “*Humanitarian military intervention*”, Oxford University Press, 2008, p. 40.

Nel corso della storia, a lungo, ci si è basati sull’assunto (proprio degli addetti umanitari) che le crisi dovessero essere affrontate alla stregua dei cataclismi o dei disastri naturali, come se non ci fosse una intrinseca differenza fra l’aiutare le persone in scenari di guerra e l’affrontare un terremoto o un’alluvione.

Negli ultimi venticinque anni è tuttavia risultato molto evidente come le crisi umanitarie, in particolare quelle di natura politica, siano enormemente distanti da un disastro naturale dato che l’elemento distintivo cruciale sta nel fatto che i principali agenti del disastro non sono dei fenomeni naturali ma le stesse persone.

Sulla base di questa caratteristica, quando sono gli individui i principali responsabili delle privazioni e della violenza, coloro che intervengono sono posti dinanzi al dilemma di concentrarsi sulle vittime oppure sui loro carnefici. La scelta di concentrarsi su gli uni piuttosto che su gli altri come obiettivo dell'intervento, nella matrice considerata, si può collocare sull'asse politico della matrice (asse orizzontale della Figura 1).

Osservando la matrice proposta si possono identificare quattro tipologie di interventi militari umanitari:

- (a) supporto alla distribuzione di aiuti umanitari;
- (b) protezione delle operazioni d'aiuto;
- (c) salvataggio delle vittime delle violenze;
- (d) lotta agli autori delle violenze;

Ogni tipologia- a sua volta- può assumere varie forme a seconda delle specifiche situazioni e ognuna richiede diversi approcci strategici. Ulteriormente, ciascuna di queste operazioni può essere perseguita simultaneamente ad un'altra. Ad esempio, un'operazione di supporto alla consegna di cibo o medicine per gli sfollati e i rifugiati, rappresentando un obiettivo sensibile per le milizie locali, può essere accompagnata da un'operazione volta a combattere le forze autrici delle violenze. È opportuno osservare, tuttavia, che gran parte dei problemi collegati al contemporaneo perseguimento di più tipologie d'intervento, possono essere anticipati (teoricamente) se i policymaker, i vertici militari e gli addetti umanitari s'impegnano a condividere le informazioni e le strategie utilizzate. Ma l'evidenza storica, da questo punto di vista, non è incoraggiante.

Quando i policymaker decidono di rispondere ad una crisi umanitaria per mezzo dell'utilizzo della forza, devono necessariamente considerare che l'intervento risulta progressivamente più complicato andando dalla tipologia A alla D, in virtù dei mezzi militari necessari per attuarla. Le strategie militari applicabili, in tal senso, sono cinque: elusione, dissuasione, difesa, compellenza e offesa²⁹.

²⁹ T.C. Schelling, "*Arms and influence*", Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1966, p.60.

L'elusione si caratterizza in un consistente impegno delle forze intervenienti ad evitare il contatto diretto con la controparte ostile. Il migliore esempio di tale strategia è costituito dalla guerriglia; l'elusione del contatto diretto con unità militari convenzionali non si considera come una tattica di guerra convenzionale nel senso classico del termine, ma vi si è fatto largo uso in molti conflitti. Quindi gli interventi militari umanitari- che a loro volta possono essere considerati non convenzionali- sfruttano frequentemente la strategia dell'elusione per condurre operazioni che non richiedono un impegno diretto delle forze nemiche (ad esempio i trasporti di rifornimenti).

La dissuasione consiste nella minaccia dell'uso della forza come ritorsione per uno specifico atteggiamento assunto dalla controparte. Per scoraggiare una parte dal compiere una determinata azione, è necessario che la minaccia di ritorsione sia credibile. La credibilità della minaccia si basa "sulla stima dell'avversario, dell'impegno e della capacità del deterrente di far fronte alla minaccia. Il deterrente può costruire la sua credibilità comunicando chiaramente le sue intenzioni, non tirandosi indietro, sostenendo le sue parole con azioni, migliorando le sue capacità e mostrando la volontà di accettare rischi e costi³⁰".

Se la controparte ritiene che la minaccia non è credibile allora, la strategia di dissuasione, non avrà avuto successo. Un buon esempio di strategia di dissuasione (fallimentare) sono le famigerate *safe-area* in Bosnia-Erzegovina. In quell'occasione il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dichiarò sei città come sicure, posizionando al loro interno ridotti contingenti militari delle Nazioni Unite al fine di scoraggiare i combattenti serbo-bosniaci dal tentare delle sortite in tali luoghi. Per due anni la deterrenza fu efficace, sino al 1995, quando si sgretolò sotto il peso del massacro di Srebrenica.

La difesa- che generalmente si attua nel momento in cui la dissuasione fallisce- consiste nell'uso della forza non a fini offensivi per proteggere qualcosa o qualcuno da un'azione posta in essere da una controparte. Questa strategia, quindi, si basa sull'assunto che qualora la controparte tenti un'offensiva questa non avrà successo; da ciò deriva che

³⁰ "on the adversary's estimation of the deterring party's commitment and ability to make good on the threat. The deterring party can build its credibility by clearly communicating its intentions, by leaving itself no way back down, by backing its words with actions, by enhancing its capabilities and by showing a willingness to accept risks and costs", Ibidem, p. 69-73.

la difesa può considerarsi come una strategia complementare a quella della dissuasione poiché qualsiasi azione difensiva intrapresa mirando a rafforzare l'effetto deterrente punta ad indurre l'avversario a smettere di attaccare poiché il prezzo del successo sarebbe troppo elevato. Tale strategia, inoltre, basandosi sulla combinazione con la dissuasione, spesso costituisce il fondamento per intervenire con contingenti militari ridotti, nonostante il successo di tale strategia dipenda dall'equilibrio tra le forze dell'attaccante e del difensore ed altri fattori militari come lo scenario, le infrastrutture o le distanze fra gli oppositori.

La compellenza consiste nella minaccia dell'uso della forza per indurre l'opponente a svolgere un determinato comportamento. La compellenza è molto più difficile da applicare rispetto alla deterrenza poiché richiede che l'interveniente si assuma l'iniziativa dell'azione e pressa la controparte fino al punto in cui essa non reagisce.

La compellenza richiede anche che l'interveniente convinca la controparte che le sue intenzioni sono specifiche e mirate, al punto da esplicitare anche il momento in cui l'interveniente porrà fine al suo comportamento. Per questo la strategia della compellenza prevede che esista una *deadline*, superata la quale, si cesserà il comportamento compellente. Tale comportamento dell'interveniente si basa sull'aspettativa razionale del danno futuro che la controparte subirebbe (qualora essa non agisse), piuttosto che agire in virtù del danno già subito. Uno degli esempi più riusciti di compellenza a fini umanitari si è avuto quando la *Joint Task Force Bravo* composta da truppe statunitensi e britanniche, durante l'Operazione *Provide Comfort* in Iraq, senza neanche sparare un colpo, effettuando delle manovre, è stata in grado di spingere le truppe irachene a sud permettendo ai civili sfollati di abbandonare le montagne a nord dove si erano rifugiati.

L'offesa, infine, è una strategia consistente nell'utilizzare la forza per modificare lo *status quo* vigente, sconfiggendo la parte opponente oppure conquistando una posizione. Strategia utilizzata raramente in ambito umanitario, diversamente dalla compellenza, non prevede nessun tipo di accondiscendenza della controparte; essa si realizza, quindi, solo con la forza necessaria al successo³¹. L'offesa dipende, come la

³¹T.C. Schelling, op. cit., p. 2.

difesa, dal rapporto tra le forze in campo dell'attaccante e del difensore e da altri fattori come scenario e infrastrutture logistiche.

Sulla base delle suddette strategie militari, se l'interveniente mira a porre fine alle privazioni concentrandosi sulle vittime (tipologia a), la strategia attuabile è quella dell'elusione del conflitto per proteggere la consegna degli aiuti umanitari, fornendo supporto logistico alle organizzazioni umanitarie o svolgendo direttamente le operazioni.

Se l'interveniente vuole porre fine alle privazioni concentrandosi, invece, sugli autori delle violenze (tipologia b), allora una strategia di dissuasione sarà indispensabile per proteggere le operazioni d'aiuto. Se la strategia di dissuasione fallisce allora dovranno essere realizzate operazioni difensive. Se l'interveniente vuole far terminare le violenze e decide che l'opzione migliore è concentrarsi sulle vittime (tipologia c), la soluzione migliore risulta essere l'utilizzo combinato della deterrenza, della compellenza e della difesa. Infine, se l'interveniente ha come scopo quello di far cessare la violenza focalizzandosi sui suoi autori (tipologia d), le opzioni migliori per fermare gli attacchi si riducono alla compellenza oppure all'offensiva diretta.

Ciascuna tipologia d'intervento umanitario, oltre a potersi abbinare a ciascuna delle strategie menzionate, può ulteriormente suddividersi in sotto tipologie. Ad esempio, al fine salvare le vittime delle violenze, una forza d'intervento può occuparsi di proteggere una *safe-area* o un campo d'accoglienza.

Nell'ottica dell'analisi circa le cause di successo e di fallimento di un intervento umanitario, anche senza ulteriori sviluppi, l'identificazione di queste quattro tipologie permette di effettuare delle ultime considerazioni.

Un intervento militare a scopi umanitari permette di mettere in salvo delle vite quando affronta le cause della sofferenza- sia che essa sia dovuta a delle privazioni o a delle violenze o entrambe le ipotesi; quando si concentra sugli attori appropriati- che essi siano le vittime o i responsabili o entrambi e quando utilizza la strategia più idonea per il tipo d'intervento che si vuole effettuare.

Da ciò deriva che un intervento di tal tipo può fallire se i policymaker non identificano la causa della crisi, gli attori rilevanti e la strategia più idonea; se a tali errori, spesso frequenti, si unisce la motivazione che spesso i policymaker- deliberatamente-

scelgono una strada più facile per attuare l'intervento (pur sapendo che questa non sarà funzionale a risolvere la questione) per evitare di aggravarsi dei rischi e dei costi di un intervento maggiormente impegnativo, la probabilità di fallimento aumenta vertiginosamente.

Un'altra causa di fallimento si può ricondurre alla sottovalutazione, anch'essa frequente, dei requisiti strategici degli interventi. Anche nell'ipotesi in cui i policymaker identifichino correttamente tutte le condizioni precedenti, infatti, spesso falliscono relativamente a questo livello. In tal senso, la sottovalutazione si esplicita in due direzioni. In primo luogo, un policymaker potrebbe credere che la protezione di una popolazione sia una questione di semplice dissuasione, quando, nella realtà dei fatti, una strategia di compellenza sarebbe più adatta.

A sostegno di tale visione viene l'evidenza empirica; la presenza delle truppe delle Nazioni Unite a Sarajevo- in Bosnia-Erzegovina- non ha scoraggiato i serbi-bosniaci dall'attaccare la città con centinaia di mortai e artiglieria pesante radendola quasi completamente al suolo. In secondo luogo, anche qualora un policymaker individuasse la strategia più idonea, potrebbe non comprendere le esigenze operative che la stessa richiederebbe oppure le circostanze per le quali potrebbe avere maggiori probabilità di successo; ancora una volta le truppe Onu in Bosnia non fecero nulla per fermare i serbi- a Srebrenica- poiché non avevano la capacità militare o politica per prevenire un attacco o impedirlo.

Infine, un intervento umanitario spesso fallisce perché, al livello pratico, la differenza fra le tipologie non è così nitida di come apparirebbe a livello teorico e- pertanto- spesso le tipologie finiscono per miscelarsi o evolversi l'una nell'altra. Una forza militare avente l'obiettivo di proteggere i civili, può essere messa sotto pressione al punto che gli eventi possono costringerla a prendere iniziative non necessarie o non legittimate.

CAPITOLO III

LE DIVERSE TIPOLOGIE D'INTERVENTO MILITARE UMANITARIO

3.1. Gli interventi a supporto della distribuzione di aiuti umanitari

La forma più comune d'intervento militare durante un'emergenza umanitaria consiste nell'aiuto delle forze intervenienti alla distribuzione di aiuti umanitari in favore degli sfollati vittime del conflitto o della violenza. In alcune circostanze è lo stesso personale militare a consegnare gli aiuti direttamente attraverso ponti aerei; in altre, invece, il personale militare appoggia- indirettamente- le organizzazioni umanitarie in questa attività migliorando la componente logistica e la rete di trasporti.

In generale l'intervento dei militari nella distribuzione degli aiuti può salvare molte vite, ma è allo stesso tempo causa di vari problemi³².

Il principio centrale dell'azione internazionale umanitaria è la sua neutralità ed imparzialità. Al contrario, gli eserciti non sono né imparziali né neutrali. In molti casi, l'intervento diretto del personale militare nella distribuzione degli aiuti è volto a ottenere la fedeltà della popolazione locale³³.

In Afghanistan, ad esempio, ha operato dal 2003 al 2013 hanno operato i *Provincial Reconstruction Team* (PRT), organismi amministrativi civili-militari che

³² T.B. Seybolt, "*Humanitarian military interventions*", Oxford University Press, 2008, p.96.

³³ Ibidem, p.97

svolgevano un'attività di assistenza alla ricostruzione, anche con l'obiettivo di procurare consensi all'intervento militare internazionale.

Questo tipo di approccio, altamente politico, ha come principale rischio collaterale di creare divisione e frizioni fra i militari e il personale umanitario. Tuttavia, a partire dagli anni Novanta, la reciproca consapevolezza da parte dei due gruppi di dover collaborare all'interno di contesti affini ha fatto sì che le tensioni svanissero progressivamente, senza però che fossero completamente eliminate.

Il supporto alla rete distributiva e l'aiuto logistico costituiscono la tipologia più semplice d'intervento militare umanitario, sebbene anche tale tipologia sia soggetta a costrizioni pratiche e teoriche³⁴. Il risultato dell'intervento sulla componente logistica e distributiva in un'emergenza militare dipende dal contesto politico-militare all'interno del quale l'operazione si svolge, dalle diverse considerazioni che l'operazione richiede (a livello pratico) e dalle correlate questioni a cui è soggetta la strategia della forza interveniente.

La necessità di operazioni del genere nasce nel momento in cui un conflitto violento mette i civili nelle condizioni di non poter accedere alle primarie esigenze di vita.

I conflitti armati, spesso, costringono la popolazione civile ad abbandonare le proprie case per timore di subire violenze, lasciando gli sfollati alla mercé di privazioni e malattie e dipendenti dalla loro intraprendenza o dalla gentilezza di estranei. I governi nazionali e le comunità locali costituiscono la prima linea d'assistenza e, sebbene spesso contribuiscano più di quanto si sappia alla distribuzione degli aiuti, spesso vengono sommersi dai grandi flussi di persone in fuga dalle zone calde del conflitto.

A supporto dei governi nazionali e delle comunità locali intervengono quindi le Ong e le Agenzie dell'Onu, anche se spesso questi soggetti non riescono a prestare un sostegno tempestivo e sufficiente a fronteggiare degnamente l'emergenza. In alcuni casi gli sfollati, per scappare dalle atrocità del conflitto, si rifugiano in luoghi isolati e difficili da raggiungere per le organizzazioni che prestano aiuti; in altri casi, l'evolversi del conflitto separa fisicamente le organizzazioni umanitarie dalle popolazioni bisognose di soccorso; in altri casi ancora, più semplicemente, sono le stesse organizzazioni umanitarie

³⁴ T.B Seybolt, op.cit., p.101.

a non disporre di risorse sufficienti a soddisfare i bisogni di questi grandi gruppi di persone.

In questi contesti, l'obiettivo primario di un intervento umanitario è quello di mettere in salvo più vite possibili, aiutando le Ong e le Agenzie dell'Onu a fornire le necessità primarie per affrontare l'emergenza. Per conseguire tale obiettivo, la forza interveniente deve utilizzare una strategia basata sull'elusione del confronto militare con le forze belligeranti- ove possibile. I caratteri guida di questa strategia sono il consenso, il mandato, l'impegno politico, la tempestività e la capacità d'intervento.

La principale considerazione relativamente ad una strategia basata sull'elusione attiene alla presenza o meno del consenso ad intervenire, che viene dato alla forza interveniente dalle parti in conflitto.

Se le parti in lotta danno il loro consenso, l'elusione sarà conseguita attraverso un accordo formale circa come, quando e in che modo la forza interveniente opererà nello scenario.

Nel caso in cui, invece, la forza interveniente presti la sua attività senza il consenso di uno o più attori locali, la parte interveniente dovrà perseguire l'elusione aggirando fisicamente le parti belligeranti. L'elusione fisica può far conseguire obiettivi di breve periodo come fornire i generi di prima necessità alle popolazioni bisognose, ma può anche esacerbare il conflitto rendendo le parti aggirate più aggressive sia nel cercare di porre fine al soccorso sia punendo i riceventi degli aiuti.

Pertanto, l'elusione fisica può rendere la risoluzione del conflitto più facile o più difficile a seconda della percezione generale che ha la parte che viene aggirata. Se questa ritiene di poter conseguire i suoi obiettivi sul campo di battaglia nonostante la presenza di una forza interveniente oppure se considera gli aiuti umanitari una sfida ai propri obiettivi, può essere meno disposta a trovare un compromesso politico.

Allo stesso modo, se essa ritiene che la distribuzione degli aiuti, nonostante i suoi tentativi d'interruzione, li crei uno svantaggio che non può essere superato in battaglia, sarà più orientata a negoziare una fine del conflitto.

Il secondo tipo di considerazione che può essere fatta riguarda l'esistenza o meno di una specifica autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o

di un'organizzazione regionale competente in materia. Il mandato di tali organizzazioni, infatti, legittima l'intervento. In aggiunta ai vantaggi giuridici derivanti dalla presenza di un mandato, in tal caso ci sono altri due grandi vantaggi pratici.

In primo luogo, i belligeranti potrebbero essere più propensi a dare il loro consenso se alle spalle della forza interveniente esista un diffuso consenso internazionale rappresentato dall'esistenza di un mandato.

In secondo luogo, le Agenzie dell'Onu e le Ong avranno molta più difficoltà a interagire con una forza interveniente sprovvista di un'approvazione internazionale.

Per quanto riguarda l'impegno politico necessario, una strategia basata sull'elusione non richiede un impegno politico eccessivo; è sufficiente che la forza interveniente sia motivata ad agire in circostanze incerte e pericolose e consapevole di dover evitare una contrapposizione di volontà con le parti locali. Ciò, in particolare, permette all'interveniente di non dover dominare militarmente una o più parti armate, riducendo così il rischio e le capacità necessarie alla riuscita dell'operazione.

Come si vedrà successivamente, un consistente impegno politico è più richiesto per le altre tipologie d'intervento militare umanitario.

Il ridotto impegno politico richiesto da un intervento in ambienti "permissivi" si giustifica nella maggiore facilità, per il politico, di "vendere" l'intervento d'aiuto all'opinione pubblica, dato che esso raramente vede la caduta dei soldati coinvolti.

L'evidenza storica, tuttavia, testimonia ben altro. Negli anni Novanta in Somalia un'operazione nata per aiutare la popolazione civile si è rapidamente evoluta in un conflitto mortale contro il principale signore della guerra del paese.

Un fattore che gioca un ruolo importante e decisivo per l'esito dell'operazione umanitaria è senza dubbio la tempestività dell'intervento³⁵. I civili che non possono accedere ad acqua, cibo ed altri generi di prima necessità sono altamente vulnerabili. Pertanto, tanto maggiore sarà la tempestività del soccorso delle organizzazioni umanitarie e del personale militare, tanto più alta sarà la probabilità di mettere in salvo il maggior numero di vite possibili.

³⁵ T.B. Seybolt, op. cit., p.104.

Per quanto riguarda la capacità, in termini di risorse, necessaria a fornire aiuto logistico, essa richiede un'alta specializzazione.

Una strategia elusiva, sia basata sul consenso che basata sull'elusione fisica, prevede che la forza interveniente sia armata più leggermente rispetto ad una strategia che prevede l'ingaggio militare delle parti locali coinvolte.

Allo stesso tempo, anche un tale tipo d'intervento può richiedere delle capacità che possono andare oltre le facoltà di gran parte del personale militare nazionale.

Ad esempio, i trasporti aerei possono risultare particolarmente utili per consegnare aiuti velocemente anche in territori molto insicuri, mentre gli specialisti nelle comunicazioni e gli ingegneri costituiscono un *asset* essenziale per organizzare una risposta efficace ai danni effettuati alle infrastrutture principali.

Infine, l'abilità o l'inabilità delle forze militari d'interagire con le organizzazioni civili costituisce un tipo di capacità meno pratica ma che non meno merita d'essere menzionata.

Probabilmente la sfida più seria che si pone nel momento in cui si realizza un'operazione di supporto alla distribuzione di aiuti umanitari è costituita proprio dal coordinamento tra l'agenda militare e quella umanitaria. Tale coordinamento spesso risulta difficile da conseguire a causa della intrinseca diversità tra le due parti in termini culturali e operativi.³⁶

Esistono anche altri vincoli. Geografia, infrastrutture, situazione sanitaria pre crisi e intensità del conflitto sono tutte questioni che non possono essere previste dalla forza interveniente ma che, parzialmente, possono essere superate tramite un efficace e rapido intervento.

La geografia di uno Stato influisce notevolmente sulla difficoltà di porre in essere un tale tipo d'intervento; popolazioni che vivono in zone montuose o desertiche non solo sono difficili da raggiungere ma sono anche maggiormente esposte agli elementi in condizioni di estrema vulnerabilità.

³⁶ C. Seiple, "*The U.S. military/NGO relationship in humanitarian interventions*", United States Army Peacekeeping Institute: Carlisle, Pa., 1996, p.22.

Il livello delle infrastrutture esistenti costituisce un altro fattore determinante per la riuscita dell'intervento. Le organizzazioni umanitarie necessitano di porti sicuri, aeroporti, strade e linee ferroviarie per condurre al meglio la loro attività. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le emergenze umanitarie si verificano in paesi poveri, nei quali il livello delle infrastrutture è scarso se non del tutto assente; in questi casi la necessità di ponti aerei e di competenze ingegneristiche è estremamente elevata.

La terza considerazione pratica riguarda la condizione del sistema sanitario prima dello scoppio del conflitto. Popolazioni che precedentemente si siano trovate in condizioni sanitarie ottimali prima dello scoppio delle violenze soffriranno meno di privazioni e malattie rispetto a popolazioni che hanno sempre avuto a che fare con una situazione sanitaria carente.

Infine, l'ultima considerazione attiene all'intensità delle crisi scoppiate. Un grandissimo numero di persone sarà molto più difficile da gestire ed aiutare rispetto ad un numero più contenuto di bisognosi, poiché il numero di provviste necessarie cresce proporzionalmente al numero di persone che ne hanno bisogno. Parimenti al numero di persone coinvolte, anche la velocità con cui si diffonde la crisi (e di conseguenza la violenza) rappresenta un fattore che la forza interveniente deve necessariamente considerare per evitare che il tasso di mortalità salga vertiginosamente.

All'interno dei parametri stabiliti da una strategia basata sull'elusione, pertanto, la relazione fra un intervento militare ed un basso livello di mortalità è composta da una molteplicità di approcci operativi.

Le forze militari possono provvedere direttamente all'assistenza umanitaria dei civili, fornendo generi di prima necessità tramite ponti aerei, costruendo campi d'accoglienza per rifugiati e sfollati, distribuendo medicine.

Allo stesso tempo, il personale militare può fornire indirettamente assistenza logistica alle organizzazioni umanitarie attraverso mezzi di trasporto oppure migliorando o riparando le infrastrutture esistenti. Inevitabilmente, una forza militare impegnata in un tale tipo di attività adotterà più approcci allo stesso tempo.

La variante più drammatica di somministrazione degli aiuti umanitari è senza dubbio quella che prevede l'utilizzo di ponti aerei³⁷. Questa forma di assistenza diretta inizia con velivoli cargo che distribuiscono provviste come cibo, acqua ed altri generi di prima necessità dall'alto, vicino le zone in cui sono concentrati i gruppi di persone sfollate. In modo tale da assicurare la sopravvivenza fino all'arrivo di aiuti più sostanziali.

I ponti aerei sono stati utilizzati, ad esempio, in Bosnia per rifornire le *safe area* nel 1993 e nel 1994, quando i serbo-bosniaci impedivano la consegna di aiuti tramite le strade.

Gli assunti alla base di questo scenario sono diversi. Il primo, è quello che prevede che non esista un'altra via percorribile per consegnare gli aiuti umanitari eludendo qualsiasi tipo di confronto. In aggiunta, i ponti aerei sono molto più costosi dei trasporti via terra e- il più delle volte- possono trasportare un volume di beni nettamente inferiore.

Il secondo assunto è che la parte interveniente possa effettuare i ponti aerei senza accrescere il livello di violenza del conflitto. I generi di prima necessità sono importanti tanto per la popolazione civile quanto per le milizie impegnate nel conflitto, pertanto, le forze locali possono ricorrere ulteriormente alla violenza o all'intimidazione per accedere a tali beni utili a continuare le loro battaglie.

Il terzo assunto si basa, invece, sul dato che i ponti aerei aiutino la popolazione civile ma che- in circostanze disperate- a godere materialmente degli aiuti possano essere i membri più forti della popolazione bisognosa, a discapito dei membri più deboli come anziani e bambini. Questo è il punto più controverso circa la distribuzione di aiuti umanitari tramite ponti aerei; infatti le organizzazioni umanitarie e le truppe militari attuano tale tipo d'assistenza solo in casi estremi poiché ritengono che essa sia più efficace quando gli aiuti necessari raggiungono realmente i soggetti più a rischio. Al contrario, i policymaker e il personale militare sono estremamente favorevoli ai ponti aerei poiché abbassano i rischi di perdite tra le truppe e generano favore mediatico.

Il secondo approccio dell'assistenza umanitaria diretta fornita dalle forze militari consiste nella costruzione di campi d'accoglienza per sfollati e rifugiati.

³⁷ T.B. Seybolt, op.cit., p.102

Questo scenario è alquanto semplice. Il personale militare costruisce grandi tendopoli con servizi basilari; tali campi sono in zone facilmente raggiungibili dalla popolazione civile (che vi può arrivare spontaneamente o trasportata), forniscono riparo e permettono una distribuzione degli aiuti più agevole.

In merito a questo secondo approccio, le organizzazioni umanitarie hanno sviluppato una serie di criteri generali per la costruzione dei campi d'accoglienza³⁸. Criteri basati sull'esperienza empirica e su studi valutativi come lo spazio minimo necessario fra le tende, il numero e l'allocatione dei servizi igienici, i volumi di provviste. Il personale militare raramente è preparato alla costruzione di campi d'accoglienza impostati in tal modo, tendendo a costruire campi che possono portare alla diffusione di malattie a causa del sovraffollamento o della scarsa capacità idrica. Altre volte possono allestire campi nei quali possono verificarsi violenze sulle donne per via della disposizione delle tende e dei servizi igienici.

In tal senso, il miglior modo per il personale militare di evitare questi effetti collaterali è senz'altro seguire le linee guida dell'Unhcr, che ha la primaria responsabilità di costruire questi campi all'interno dello scenario emergenziale.

Il terzo tipo d'approccio prevede che l'amministrazione dell'assistenza umanitaria sia diretta dal personale militare senza l'intermediazione delle organizzazioni umanitarie. In questi casi, la popolazione civile è direttamente a contatto con le forze militari poiché le organizzazioni umanitarie non sono in grado di prestare assistenza, perché non ci possono arrivare o perché vanno affrontati problemi che le Ong non possono risolvere.

Come affermato precedentemente, nel caso di assistenza diretta del personale militare alle Ong, i militari possono corrispondere due tipi di supporto logistico.

Il primo e più comune è la fornitura di mezzi di trasporto. Il personale militare aiuta le organizzazioni umanitarie a distribuire gli aiuti mettendo direttamente a disposizione mezzi come elicotteri o velivoli cargo oppure gestendo porti ed aeroporti per permettere un flusso maggiore e costante d'aiuti.

³⁸ Sphere Project, "*Humanitarian charter and minimum standards in disaster response*", rev. edn (Sphere Project: Geneva, 2004), URL <http://www.sphereproject.org/handbook->

Ad esempio, in Somalia l'Operazione *Provide Relief* si avvale di velivoli militari per distribuire aiuti nel sud del paese mentre l'Operazione *Restore Hope* gestì il porto e l'aeroporto di Mogadiscio.

Allo stesso modo, in Bosnia-Erzegovina, quando le milizie serbo-bosniache chiusero l'aeroporto di Sarajevo nel 1995, furono i mezzi militari terrestri a trasportare gli aiuti umanitari attraverso l'insidioso Monte Igman fino alla capitale³⁹.

Alla base di questo approccio vi sono tre principi. Il primo è che per avvalersi del supporto militare le organizzazioni di soccorso non devono essere in grado di trasportare tutto il necessario autonomamente. Il secondo è che quando i contingenti militari si occupano della gestione d'infrastrutture utili alla distribuzione di aiuti, non devono effettuare discriminazioni in merito al materiale gestito. Spesso, infatti, le organizzazioni umanitarie si lamentano della maggiore priorità data al materiale militare piuttosto che al materiale umanitario. Infine, il terzo prevede che le forze militari e le Ong coordinino la propria attività per far sì che le Agenzie dell'Onu e le Ong siano al corrente di cosa necessitano, dove e quando, nonché per permettere alle forze militari di sapere sempre cosa debba essere trasportato, in quale località ed entro quali tempi.

Il secondo tipo di supporto logistico che le forze militari possono corrispondere alle organizzazioni umanitarie riguarda il miglioramento o la riparazione delle infrastrutture.

Questa forma d'assistenza generalmente si concentra sulle infrastrutture dei trasporti, sebbene possa valere anche per le altre infrastrutture di pubblica utilità come le reti elettriche ed idriche. La riparazione di questo tipo di infrastrutture rende infatti più agevole il lavoro degli operatori umanitari e, se vi sono le condizioni di sicurezza, il rientro della popolazione civile dalle zone più isolate.

L'intervento militare a supporto delle organizzazioni umanitarie rappresenta quindi un'attraente risposta alle vaste emergenze umanitarie, per diverse ragioni.

In primo luogo, tali interventi permettono di salvare innumerevoli vite⁴⁰.

³⁹ T.B. Seybolt, op. cit., p.104.

⁴⁰ Ibidem, p.131.

In Iraq, Bosnia-Erzegovina, Somalia, Ruanda, Kosovo e Timor Est le truppe Onu e degli Stati coinvolti hanno messo a disposizione manodopera, equipaggiamenti e capacità estremamente funzionali a ridurre il tasso di mortalità o prevenirne un incremento⁴¹.

Generalmente, questi soggetti sono molto più utili nelle prime fasi della risposta internazionale all'emergenza umanitaria, quindi prima che l'intervento delle Agenzie dell'Onu e delle Ong produca sufficienti programmi d'aiuto. Questo perché le truppe militari, specie quelle degli Stati sviluppati, hanno una notevole capacità di muovere grandi quantità di provviste anche in posti isolati in poco tempo, capacità che non possiedono gran parte delle organizzazioni umanitarie.

In secondo luogo, questo tipo di operazione è estremamente attraente per i policymaker dato che è di facile attuazione rispetto a tutte le altre.

Offrire assistenza umanitaria in ambienti permissivi, in cui le autorità locali o il governo nazionale consentono la presenza di una forza militare straniera è molto più facile che mandare contingenti militari in luoghi dove non sono ben accetti, esponendoli al rischio di morte. Come in Bosnia-Erzegovina o in Somalia, dove le autorità locali non diedero il loro consenso. In questi casi, le forze intervenienti devono trovare un modo per aggirare le milizie locali, generalmente per mezzo di ponti aerei, che richiedono un'alta specializzazione ma sono molto più semplici di ingaggiare un combattimento.

Il terzo motivo d'attrazione di un tale tipo d'intervento è il basso rischio richiesto rispetto alle altre tipologie menzionate in questo elaborato.

I governi, in particolare quelli occidentali, sono fortemente restii ad esporre i loro soldati al rischio di perdere la vita, perché l'opinione pubblica reagirebbe molto negativamente.

Un soldato di uno Stato interveniente avrà molte meno probabilità di essere ucciso se è impegnato a salvare la vita a degli stranieri seguendo una strategia fondata

⁴¹McK. Wolff, Head of the Unhcr office in Rwanda, Personal interview, Kigali, 25 settembre 1996.

sull'elusione piuttosto che perseguendo strategie di dissuasione, difesa o coercizione per raggiungere lo stesso fine⁴².

Questo tipo d'intervento, quindi, è il più comune poiché i leader politici non devono investire gran parte delle loro risorse (politiche e non) nell'ottenere il supporto dell'opinione pubblica a tali operazioni. Inoltre, dal punto di vista umanitario, questa caratteristica rende tali tipi d'interventi molto più attuabili.

Infine, gli interventi a supporto della distribuzione di aiuti umanitari hanno il vantaggio etico di soddisfare i criteri della "guerra giusta".

L'attività di salvataggio del personale militare rientra nell'ambito della giusta intenzione; l'utilizzo di equipaggiamenti non letali e di strategie elusive rientra nei parametri del principio di proporzionalità; il più delle volte questi interventi sono sempre legittimati da un mandato internazionale o dal consenso delle autorità locali, permettendo di rispettare il criterio della giusta autorità. L'unico criterio che non sembra essere soddisfatto è quello della risposta militare come ultima risorsa; ma venir meno a tale criterio non sembra essere così grave una volta ottenuto il consenso delle autorità locali⁴³.

Questi vantaggi etici sono comunque bilanciati da altrettanti svantaggi.

In primo luogo, le forze militari non sono propriamente preparate ad aiutare la popolazione civile così come lo sono gli operatori umanitari.

La competizione e la complessità che gli apparati militari apportano quando si tratta di distribuire aiuti umanitari spesso rende la risposta all'emergenza più inefficiente che efficiente. Inoltre, quando è direttamente il personale militare ad amministrare l'assistenza umanitaria si possono creare problemi facilmente evitabili, come ad esempio campi d'accoglienza costruiti in modo errato che possono creare problemi di sicurezza personale e collettiva.

In secondo luogo, il coinvolgimento delle forze militari nella risposta alle crisi umanitarie crea un problema di politicizzazione dell'assistenza umanitaria: quello principale dalla prospettiva delle Ong, dato che nel momento in cui gli operatori umanitari

⁴² T.B. Seybolt, op. cit., p.131.

⁴³ Ibidem, p.132.

lavorano fianco a fianco con i militari, viene messo in discussione il loro nucleo di principi di neutralità ed imparzialità.

Il problema della politicizzazione dell'aiuto umanitario ha avuto un peso crescente dalla fine della Guerra Fredda in poi, largamente causato dal coinvolgimento degli apparati militari nelle emergenze umanitarie. Ciò è la ragione per la quale il numero delle vittime tra le file degli operatori umanitari è salito progressivamente.

In aggiunta, la politicizzazione crea confusione circa l'obiettivo dell'intervento e- ancora- può condurre a programmi d'aiuto che, anziché perseguire fini umanitari, perseguono cause politiche⁴⁴.

In terzo luogo, un altro svantaggio consiste nel dato che questo tipo d'intervento tratta gli eventi politici esclusivamente da una prospettiva umanitaria.

La popolazione civile sfollata è sintomo di un problema più grande, inevitabilmente politico e solo successivamente umanitario. Se i leader politici utilizzano l'assistenza umanitaria al posto delle azioni politiche e militari per affrontare le cause della violenza, la questione umanitaria non solo persisterà ma potrebbe anche degenerare.

Questo perché i soccorsi umanitari possono alimentare il conflitto; i campi d'accoglienza possono svolgere la funzione di reclutamento per le milizie locali; i soccorsi alle popolazioni in difficoltà possono placare i fermenti dell'opinione pubblica degli Stati della comunità internazionale al punto da far sentire i leader politici in dovere di non prendere misure più significative per la risoluzione del problema.

Queste problematiche possono essere superate solo se l'assistenza militare alle organizzazioni umanitarie diviene parte di uno sforzo diplomatico più consistente per risolvere gli effetti e le cause delle sofferenze.

In ultima sede, gli interventi militari per distribuire gli aiuti umanitari possono costituire la prima tappa di un percorso che sfocia in un conflitto.

⁴⁴ T.B. Seybolt, op. cit., p.133.

Infatti, una volta che i soldati sono stati inseriti nello scenario, la presenza dei contingenti militari accresce le aspettative derivanti dagli interessi che i Paesi hanno in relazione al conflitto, dato che per esso hanno prestato le truppe.

Gli Stati che vengono coinvolti impiegando i loro contingenti militari possono decidere di far degenerare il conflitto, rinforzando la loro presenza oppure inviando forze di soccorso particolarmente aggressive.

Allo stesso modo, gli eventi possono progredire in maniera opposta. Quando un intervento diviene eccessivamente pericoloso, i governi intervenienti possono optare per la defezione con tutto quello che ne deriva in termini di conseguenze attese ed inattese.

3.2. Gli interventi a protezione delle operazioni di soccorso

Le operazioni umanitarie sono costantemente sotto minaccia⁴⁵. Le organizzazioni umanitarie, nella maggior parte dei casi, operano in zone di conflitto nelle quali devono negoziare un passaggio sicuro senza alcuna garanzia di protezione fisica.

Questi passaggi sicuri vengono generalmente pagati con volumi di provviste che finiscono nelle mani delle fazioni combattenti, finendo per alimentare il conflitto.

Un logico rimedio a tali situazioni è, senza dubbio, la protezione delle operazioni umanitarie da parte di una forza militare; sebbene tale tipologia d'intervento faccia sorgere spinose questioni a livello pratico e teorico. Proteggere le operazioni di soccorso umanitario è molto più complicato che supportare la distribuzione degli aiuti umanitari o fornire supporto logistico. La protezione prevede la minaccia dell'uso della forza e, nei casi più gravi, l'effettivo utilizzo. In contrasto con l'approccio elusivo richiesto dall'altro tipo d'intervento militare.

Quando le truppe vengono messe in pericolo, aumenta il rischio, i soldati rischiano di perdere la vita, le valutazioni politiche diventano più complicate e l'imparzialità delle organizzazioni di soccorso viene messa a dura prova.

⁴⁵ T.B. Seybolt, op. cit., p.135.

Pertanto, gli interventi volti a proteggere le operazioni di soccorso non presentano soltanto sfide a livello strategico ed operativo, ma incidono anche sulle questioni politiche evidenziando il modo in cui l'assistenza umanitaria viene condotta⁴⁶. Nonostante l'apparente semplicità, infatti, queste operazioni falliscono il più delle volte.

Gli operatori umanitari che agiscono all'interno di complessi scenari emergenziali menzionano spesso la necessità di uno "spazio umanitario"⁴⁷ per esplicitare al meglio la loro attività in condizioni di relativa sicurezza e con la minima interferenza delle fazioni locali.

Per creare questo spazio umanitario le Ong devono negoziare un passaggio sicuro con i detentori del potere locale, da governi a fazioni ribelli passando per signori della guerra e miliziani. Una volta ottenuto il passaggio sicuro dall'autorità locale, le organizzazioni umanitarie fanno grande affidamento sulla loro reputazione politicamente imparziale per svolgere la loro attività senza modificare gli equilibri di potere vigenti.

Tuttavia, l'idea di questo spazio umanitario non è così innocente come si potrebbe essere portati a credere⁴⁸.

Molte organizzazioni umanitarie introducono in questo spazio materiale utile ai bisogni della popolazione civile così come alle milizie, spesso negando pubblicamente quanto anche gli oppositori locali traggano giovamento dalla presenza delle organizzazioni umanitarie e dei loro programmi d'aiuto.

Il concetto di spazio umanitario, pertanto, entra in crisi quando una popolazione civile sia in condizioni disperate tali da richiedere assistenza immediata e le operazioni di soccorso non possano essere corrisposte poiché gli operatori umanitari non sono in grado di negoziare un passaggio sicuro. Ciò è particolarmente vero in un'epoca nella quale le parti in conflitto spesso identificano il nemico come una parte della popolazione civile, sulla base di discriminanti etniche o religiose. In queste circostanze, anche gli operatori umanitari finiscono per essere i bersagli degli attacchi⁴⁹.

⁴⁶ Ibidem, p. 136.

⁴⁷ C. Bruderlein, "Toward a new strategic approach to humanitarian protection and the use of protected areas", UN Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2000, p.30.

⁴⁸ T.B. Seybolt, op. cit., p.136.

⁴⁹ Ibidem, p.137.

Tale problema può sorgere sia in un conflitto nel quale l'accesso a determinate aree è semplicemente troppo pericoloso, sia in conflitti stagnanti nei quali fazioni armate bloccano l'accesso agli aiuti a determinate comunità, sia in conflitti completamente anarchici dove ogni parte fa quello che vuole.

Ad esempio, in Bosnia-Erzegovina le milizie serbo-bosniache respingevano costantemente i convogli d'aiuto ai *checkpoint*, nonostante l'accordo raggiunto dalla leadership serba circa la consegna degli aiuti umanitari da parte delle Ong.

In Somalia, invece, per le organizzazioni di soccorso fu impossibile creare uno spazio umanitario in uno scenario caratterizzato da molteplici fazioni armate e banditi.

In queste situazioni, la protezione militare delle operazioni d'aiuto può rappresentare una possibile soluzione al problema⁵⁰.

L'obiettivo principale d'interventi di tal genere è quello di aiutare la popolazione civile consentendo alle organizzazioni umanitarie di svolgere al meglio la loro attività.

In tale scenario, quindi, le truppe si occupano della protezione di magazzini, convogli umanitari ed intere aree geografiche. Per conseguire questo obiettivo, la forza interveniente può utilizzare una strategia fondata sulla dissuasione, sulla difesa o una combinazione delle due, così come è possibile anche che gli intervenienti debbano utilizzare una strategia basata sulla coercizione⁵¹.

Quest'ultimo approccio, tuttavia, rischia di essere di difficile attuazione, in quanto richiede un consistente impegno politico.

Se viene attuata una strategia basata sulla coercizione, ovvero la minaccia, essa deve essere votata al perseguimento di obiettivi rilevanti come la protezione della popolazione locale, la negoziazione di un termine del conflitto o il perseguimento degli autori delle violenze.

Nell'ipotesi in cui si opti- invece- per degli approcci basati sulla dissuasione, in questo caso l'eventuale esercizio della forza seguirà come ritorsione a specifici

⁵⁰ C. Kapp, "Humanitarian community stunned by Red Cross attack in Iraq", *The Lancet*, Vol.362, 1 novembre 2003, p.1461.

⁵¹ T.B. Seybolt, op. cit., p.137.

comportamenti tenuti dalla controparte; come ad esempio dei tentativi d'interrompere l'erogazione degli aiuti umanitari o il furto di provviste.

È opportuno specificare che l'interruzione dell'erogazione di aiuti non coincide necessariamente con un attacco alle operazioni di soccorso, ma può consistere anche nella minaccia di violenze. Un esempio tipico sono i posti di blocco che possono essere superati solo pagando un determinato volume di provviste.

Quando viene scelta una strategia fondata sulla dissuasione, il problema principale per l'interveniente risulta essere la credibilità della minaccia deterrente.

Come già detto, questa dipende dalla capacità dell'interveniente di comunicare chiaramente le sue intenzioni, sostenere le proprie parole con fatti, dimostrare la volontà di assumersi i rischi ed i costi dello scontro e rinforzare le proprie capacità militari⁵².

La dissuasione può evolversi, in seguito allo sviluppo degli eventi, anche in difesa quando risulta difficile tenere a bada la parte che deve essere dissuasa. Pertanto, una strategia difensiva serve a proteggere qualcuno o qualcosa dalle azioni che un opponente può intraprendere.

Analiticamente, una strategia difensiva può dividersi in due tipologie: difesa pura e difesa dissuasiva⁵³. La difesa pura mira ad impedire il successo dell'aggressore attraverso la forza; la difesa dissuasiva- invece- mira ad indurre l'aggressore a fermarsi perché i costi del conflitto per lui sarebbero troppo alti.

Per entrambe le forme, i fattori che determinano il successo o il fallimento sono il locale equilibrio di potere fra attaccante e difensore e le condizioni ambientali (geografia, distanze, infrastrutture, ecc.).

L'equilibrio di potere locale dipende dal numero dei combattenti di ciascuna parte, dal loro equipaggiamento e dalle loro abilità. In aggiunta, non bisogna trascurare un fattore decisivo come il sostegno della popolazione locale. La parte che può contare sul supporto della popolazione locale avrà un vantaggio in termini di raccolta delle informazioni, mobilità e capacità di rifornimento.

⁵² T.C. Schelling, op. cit., p.35-55.

⁵³ T.B. Seybolt, op. cit., p.140.

Per quanto riguarda le condizioni ambientali, anche una forza militare elitaria potrebbe avere problemi ad agire in contesti in cui le condizioni ambientali siano avverse. Generalmente è più facile difendere zone montuose o scenari urbani, dove ci sono una molteplicità di luoghi dove nascondersi, piuttosto che combattere in spazi aperti senza avere una netta superiorità terrestre o senza avere supporto aereo.

All'interno dei parametri strategici definiti dalla dissuasione e dalla difesa, è possibile individuare diversi piani d'azione utili a proteggere l'assistenza umanitaria.

Le forze militari possono:

- (a) sorvegliare specifiche installazioni o costruzioni;
- (b) scortare i convogli umanitari;
- (c) proteggere piccole *safe area*;
- (d) proteggere grandi *safe zone*.

Nella maggior parte dei casi, le forze militari seguono più di un piano d'azione contemporaneamente. La distinzione più importante è quella tra le varianti che prevedono la "*point protection*" (come la scorta dei convogli o la protezione degli edifici) e le varianti che prevedono l'"*area protection*" (l'istituzione di piccole *safe area* e grandi *safe zone*).

Le due varianti affrontano infatti diverse minacce, richiedono determinati requisiti militari e diversi livelli di coordinamento con le organizzazioni umanitarie. Inoltre, entrambe le varianti assumono che il consenso ad esercitare l'assistenza umanitaria sia assente, labile o contraddittorio, dato che se il consenso fosse chiaro ed esplicito non sarebbe necessaria la protezione da parte delle forze militari.

La prima forma di *point protection* consiste nella sorveglianza di specifiche costruzioni ed installazioni al fine di prevenire atti di vandalismo e ruberie. I soldati, in contesti caratterizzati da generale violenza e dove non viene rispettata la legge, vengono posti a guardia di siti per evitare che vi siano furti di provviste destinate alla popolazione civile.

In Somalia le truppe dell'Unitaf vennero messe a guardia del porto di Mogadiscio e dei suoi magazzini per evitare che le milizie locali s'impossessassero del cibo che veniva inviato nel Paese.

Questa forma assume che il problema principale siano i furti di piccoli gruppi di persone o singoli individui, pertanto ritiene che un piccolo contingente militare possa gestire gruppi non armati o male armati.

Tuttavia, in contesti in cui il livello della violenza è alto, piccoli contingenti militari possono fallire nella dissuasione di un attacco ben organizzato, poiché tale forma prevede che la capacità militare del contingente dissuada piccoli gruppi armati e disorganizzati e non gruppi ben armati ed organizzati.

La seconda forma di *point protection* consiste nella scorta dei convogli umanitari, allo scopo di dissuadere gli attacchi e proteggere gli operatori umanitari⁵⁴.

Questa forma di protezione delle operazioni di soccorso nasce con l'esigenza di trasportare aiuti umanitari attraverso territori pericolosi, quindi uno o più veicoli militari vengono assegnati alla protezione dei veicoli di soccorso delle Ong.

Nell'ipotesi in cui il convoglio umanitario venga sottoposto ad un attacco, le forze militari possono rispondere al fuoco, fornire riparo agli operatori umanitari o- nei casi più gravi- cedere alle richieste degli aggressori.

Ad esempio, le truppe dell'Unitaf che scortavano i convogli umanitari in Somalia spesso dovettero far ricorso ad approcci aggressivi per respingere le incursioni dei banditi.

In Bosnia-Erzegovina, al contrario, le truppe dell'Unprofor spesso furono oggetto di attacchi da parte della milizia serbo-bosniaca al momento dell'avvicinamento dei convogli umanitari ai posti di blocco⁵⁵.

In merito alla scorta dei convogli umanitari possono essere fatte varie considerazioni.

⁵⁴ Sebbene i convogli umanitari siano mobili e non fissi, da un punto di vista militare essi rappresentano un soggetto di *point protection* poiché l'oggetto che deve essere protetto è circoscritto e non disperso su una determinata area.

⁵⁵T.B. Seybolt, op. cit., p.142.

In primo luogo, la presenza di una scorta militare assume che le organizzazioni umanitarie non siano in grado di aggirare o negoziare il loro passaggio attraverso punti pericolosi.

In secondo luogo, come per la prima forma di *point protection*, la scorta dei convogli umanitari assume che la forza militare straniera abbia gli strumenti per svolgere il ruolo di deterrente.

In terzo luogo, rispetto alla prima forma di *point protection*, la scorta di convogli richiede un livello di coordinamento ancora maggiore con le Ong.

Invece, per quanto riguarda le varianti che prevedono la protezione di determinate aeree, nel contesto di un intervento militare a protezione delle operazioni di soccorso, esse condividono con la “*point protection*” lo stesso fondamento logico, differendo principalmente circa la dimensione del territorio che deve essere protetto⁵⁶.

La necessità di istituire piccole *safe area* e grandi *safe zone* si basa sulla necessità di proteggere una serie di attività d’aiuto, dalla valutazione delle esigenze della popolazione civile, al trasporto degli aiuti umanitari, alla gestione degli aiuti in loco.

Per provvedere ad una protezione su vasta scala, la forza interveniente deve necessariamente identificare i confini dell’area o della zona e dichiararli *off-limits* per i gruppi armati. L’unico caso in cui sono state istituite piccole *safe area* è stato in Bosnia-Erzegovina.

L’istituzione di queste aree e queste zone fa assumere che il pericolo- per le operazioni umanitarie derivi dagli sviluppi di un conflitto o dalla presenza di consistenti unità militari.

Da una parte, una forza interveniente che protegge una vasta area geografica può controllare la linea di conflitto (qualora essa esista) e con un’adeguata intelligence e mobilità prevenire che gruppi armati si muovano all’interno dei suoi confini.

⁵⁶ T.B. Seybolt, op. cit., p.143.

Dall'altra parte, le truppe intervenienti possono avere difficoltà a controllare banditi o piccole milizie che si siano infiltrati, a causa della necessità d'impiegare nella ricerca in una vasta area un consistente numero di truppe.

La ricerca di banditi o piccole milizie può essere supportata da forze di controllo locali, qualora esse siano alleate alla parte interveniente. Tuttavia, ciò potrebbe innescare effetti collaterali a livello politico locale, specie se le forze indigene appartengono ad un distinto gruppo etnico.

Un'altra considerazione che può essere fatta in merito all'*area protection* riguarda la chiarezza o l'ambiguità con cui la forza interveniente comunica alle parti belligeranti i confini delle aree sicure.

Permettere alle parti belligeranti di essere a conoscenza dell'esistenza di una *safe area* o di una *safe zone* non è complicato, ma non definirne chiaramente i limiti lascia un ampio margine d'incertezza, a meno che non si utilizzino chiari segnali di demarcazione o punti di riferimento.

Posizionare le truppe all'interno dell'area fa sì che la parte interveniente sia consapevole del rischio che quelle truppe possano essere ingaggiate in un combattimento. Nell'ipotesi in cui l'interveniente non voglia prendersi tale rischio, può tentare di dissuadere gli attacchi tramite il potere aereo effettuando, ad esempio, regolari pattugliamenti aerei sulla zona.

Ipotizzando uno scenario in cui la dissuasione funziona, la considerazione finale che si può fare è che le organizzazioni umanitarie sono perfettamente consapevoli ed in grado di operare nella zona.

Diversamente, immaginando uno scenario in cui la dissuasione fallisce ed è necessario passare ad una strategia difensiva, vengono chiamate in causa altre considerazioni.

In primo luogo, l'interveniente deve contemplare la possibilità di essere ingaggiato in combattimento.

In secondo luogo, se l'interveniente è consapevole di dover combattere, l'equilibrio delle forze deve permettere al difensore di mantenere la propria posizione sino all'arrivo dei rinforzi o al ritiro delle forze dell'aggressore.

In terzo luogo, il successo della strategia difensiva dipende dal dato che le variabili ambientali siano a favore dell'aggressore o del difensore.

La differenza tra *safe area* e *safe zone*, in termini di dimensioni, solleva quindi considerazioni pratiche importanti.

La protezione di piccole *safe area* è molto impegnativa militarmente parlando, poiché sono difficili da rifornire, potendo essere facilmente circondate. Inoltre, le *safe area* non permettono al difensore di avvantaggiarsi creando distanza o più linee di difesa.

Allo stesso modo delle forze militari, anche le organizzazioni umanitarie hanno molta più difficoltà a svolgere la loro attività in aree più piccole.

Le più grandi *safe zone*, al contrario, sono più facili da difendere secondo questi termini, ma richiedono uno sforzo maggiore per il monitoraggio dei confini e di porzioni più grandi di territorio, dove facilmente possono infiltrarsi piccoli gruppi armati.

Altri due vantaggi del proteggere grandi *safe zone*- dal punto di vista umanitario- sono due. Il primo è che esse non richiedono agli operatori umanitari una coesistenza fisica forzata con i militari (semplicemente perché c'è molto più spazio per condurre le proprie attività). Il secondo è che esse permettono di accogliere molte più persone minimizzando i pericoli dovuti al sovraffollamento.

L'esperienza storica è ricca di testimonianze circa l'attuazione di tale tipo d'intervento militare.

La sorveglianza di siti sensibili è stata attuata dall' *UN Guard Contingent* in Iraq, dalle operazioni Unosom e dall'operazione Unitaf in Somalia, dall'Unamir in Ruanda e dall'Interfet in Timor Est. Questi casi hanno dimostrato come tale topologia possa essere un modo efficace per proteggere l'assistenza umanitaria, a patto che sussistano specifiche condizioni⁵⁷.

⁵⁷T.B. Seybolt, op.cit., p.171-172.

La sorveglianza di siti sensibili funziona al meglio quando, in contesti a bassa intensità di violenza, la forza interveniente sia militarmente superiore alle forze locali belligeranti. Fallisce, invece, se la forza militare interveniente è militarmente debole o paralizzata da una volontà politica avversa al rischio.

Il coordinamento con le organizzazioni umanitarie non è decisivo in questo genere di operazioni, ma è necessario per facilitare l'accesso e la distribuzione degli aiuti.

La protezione dei convogli umanitari è stata anch'essa più volte attuata nell'esperienza storica. In Iraq con l'Ungci, in Somalia con Unosom I e II e l'Unitaf., in Bosnia-Erzegovina con l'Unprofor, in Ruanda con l'Unamir ed in Timor Est con l'Interfet.

Tale variante d'intervento militare riesce quando le negoziazioni delle Ong falliscono ed è necessario trasportare gli aiuti umanitari attraverso territori pericolosi, a condizione però che le forze militari protettrici rappresentino una minaccia credibile per i belligeranti locali.

Anche le scorte umanitarie richiedono l'esistenza di un meccanismo di coordinamento civile-militare per superare le reciproche diffidenze ed organizzare al meglio le scorte. La scorta ai convogli umanitari quindi spesso fallisce quando la forza protettrice sia debole oppure paralizzata da costrizioni politiche o di coordinamento tra le parti.

Per quanto riguarda l'istituzione di grandi *safe zone*, queste sono state approvate in Iraq durante l'operazione *Provide Comfort* e nel sud-ovest del Ruanda durante l'operazione *Turquoise*.

In entrambi i casi l'obiettivo di proteggere le operazioni di soccorso era più importante di quello di proteggere le popolazioni locali.

La zona a nord dell'Iraq istituita dall'Operazione *Provide Comfort*, ha offerto una protezione significativa dagli attacchi militari iracheni, poiché le forze intervenienti riuscirono a comunicare chiaramente i confini della *safe zone*, impiegarono unità terrestri ed aeree pesantemente equipaggiate, dimostrando un impegno a reagire prontamente nel caso in cui l'area fosse stata minacciata.

Diversamente, in Ruanda la zona istituita offrì scarsa protezione alle operazioni umanitarie. Le truppe francesi erano abbondantemente in grado di dissuadere qualsiasi tipo di attacco alla zona, ma le Ong erano riluttanti ad operare nella *safe zone* poiché non erano concordi con l'agenda politica della Francia⁵⁸.

Sotto il profilo politico, l'uso della forza per proteggere le operazioni umanitarie ha dei vantaggi e degli svantaggi.

Per quanto concerne i vantaggi, in primo luogo, le operazioni di protezione delle operazioni di soccorso sebbene più difficili e complicate degli interventi a supporto della distribuzione di aiuti umanitari, sono molto più facilmente attuabili d'interventi diretti a proteggere le vittime delle violenze o di quelli atti a perseguire i carnefici.

Ciò significa che un intervento a protezione delle operazioni umanitarie è politicamente più sostenibile; sebbene il tutto possa essere sconvolto quando le forze intervenienti cominciano a subire delle perdite.

In secondo luogo, fornire protezione alle operazioni umanitarie può essere funzionale- per la parte interveniente- anche a conseguire i propri obiettivi strategici⁵⁹.

Allo stesso modo, tuttavia, proteggere le operazioni di soccorso comporta degli svantaggi. In primo luogo, molti interventi sono pericolosi al punto tale che la forza interveniente deve contemplare la possibilità di annoverare delle perdite. In tali circostanze i leader politici devono poi essere in grado di giustificare l'intervento anche al prezzo di perdere dei soldati. In secondo luogo, una strategia di dissuasione in tali interventi è molto più difficile da conseguire quando le forze locali abbiano molto più da perdere delle forze intervenienti.

Indipendentemente dal fatto che siano più o meno armati e più o meno organizzati, più i belligeranti locali sono motivati, più saranno disposti a sopportare delle perdite in un confronto volto a sfidare la parte deterrente.

⁵⁸ W. Shawcross, *"The quality of mercy: Cambodia, holocaust and modern conscience"*, Simon&Schuster, New York, 1984, p.40-45.

⁵⁹ T.R. Mockaitis, *"Civil-military cooperation in peace operations: the case of Kosovo"*, US Army College, Strategic studies Institute: Carlisle, Pa., Ott. 2004, p.3.

In terzo luogo, gli interventi volti a proteggere le operazioni umanitarie non pongono fine al conflitto. I timidi interventi operati in Bosnia-Erzegovina sono un chiaro esempio di quanto i governi utilizzino gli interventi umanitari come specchio per le allodole allo scopo di evitare di affrontare direttamente i problemi politici.

In quarto luogo, nella realtà dei fatti, è quasi impossibile intervenire esclusivamente per proteggere le operazioni di soccorso. In situazioni talmente pericolose in cui le Ong hanno bisogno di protezione, le forze intervenienti si vedono anche costrette a proteggere la popolazione locale o cercare di porre fine al conflitto.

In Somalia l'Unitaf riuscì a conseguire degli obiettivi di breve periodo, ma nonostante i reiterati sforzi dei vertici militari per evitare gli strascichi della missione, i soldati furono coinvolti in operazioni di disarmo delle milizie somale anche dopo la fine dell'Operazione.

In Bosnia-Erzegovina- invece- il mandato dell'Unprofor fu ampliato diverse volte per potervi includere non solo la protezione delle operazioni umanitarie ma anche la protezione della popolazione civile.

In quinto luogo, trasportare grandi volumi di provviste in territori pericolosi può causare un'escalation del conflitto. Come già detto, il cibo può essere un'arma. I detentori del potere locale, timorosi di poter perdere il controllo della popolazione locale e delle risorse, possono decidere di bloccare i convogli d'aiuto ed attaccare le forze intervenienti. Ciò potrebbe costringere le quest'ultime a dover scendere a patti con i signori della guerra locali, offrendo loro riconoscimento militare e diplomatico.

Infine, le grandi *safe zone* hanno lo svantaggio- intrinseco a causa delle loro dimensioni- d'incoraggiare di fatto le secessioni⁶⁰.

Le *safe zone* sono necessarie sia quando il governo nazionale non può controllare tutto il suo territorio e, quindi, non può proteggere tutti i suoi cittadini, sia quando è il governo nazionale la fonte di pericolo per i propri cittadini.

⁶⁰ T.B. Seybolt, "*op. cit.*", p.174.

In quest'ultimo caso, se i residenti della *safe zone* fanno parte della stessa comunità etnica, distinta da quella dei leader nazionali, potrebbero sfruttare la protezione straniera per istituire le proprie strutture politiche.

Ad esempio, i Curdi nel nord dell'Iraq- durante l'Operazione *Provide Comfort*- sono di fatto riusciti a conquistare un'autonomia dal governo centrale iracheno.

Sotto il profilo umanitario invece, il dilemma delle Ong- se accettare o meno la protezione militare- è stato chiaramente enunciato in un documento informale delle Nazioni Unite, dedicato alle linee guida sulle modalità d'uso delle scorte armate. "Ci sono molti casi in cui l'uso della forza, comprese le scorte armate, comprometterebbe l'imparzialità dell'organizzazione umanitaria. Ci sono anche molte circostanze, tuttavia, in cui l'uso di scorte armate o militari per i convogli umanitari aumenterebbe la capacità di tali organizzazioni di fornire assistenza in modo imparziale, cioè...sulla sola base del bisogno"⁶¹.

Dal punto di vista umanitario, l'ovvio vantaggio di accettare una scorta armata per un convoglio o una qualsiasi altra forma di protezione militare consiste nell'opportunità di poter prestare assistenza in una vasta area.

Le organizzazioni umanitarie hanno potuto mantenere una consistente presenza nel nord dell'Iraq, in Timor Est ed in Somalia solo perché hanno potuto fare affidamento sulla protezione militare.

Un secondo vantaggio, strettamente collegato al primo, è che la presenza dei militari abbassa la probabilità che gli operatori umanitari perdano la vita o subiscano violenze. Sebbene nella maggior parte dei casi la sola reputazione imparziale degli operatori umanitari sia sufficiente a evitare queste situazioni, in alcune zone di conflitto spesso ciò può non bastare.

⁶¹ "There are many cases in which the use of force, including armed escorts, would compromise the impartiality of humanitarian organization. There are also many circumstances, however, in which the use of armed or military escorts for humanitarian convoys would increase the capacity of such organizations to provide assistance in an impartial manner, that is...on the basis of need alone", United Nations, Inter-agency standing committee, "Use of military or armed escort for humanitarian convoys: discussion paper and non-binding guidelines", Sept. 2001, p.6.

In merito, c'è un acceso dibattito- in seno alla comunità umanitaria- circa la possibilità o meno che la sicurezza dell'ambiente in cui agiscono gli operatori umanitari sia cambiata negli ultimi 15-20 anni e sulle ragioni di un tale possibile cambiamento.

Coloro che ritengono che al giorno d'oggi gli operatori umanitari siano molto più esposti alla violenza di un tempo, citano varie ragioni; su tutte, che l'azione umanitaria oggi sia cooptata dai governi a favore dell'agenda politica.

Un'altra corrente di pensiero, invece, ritiene che l'azione umanitaria abbia sempre fatto gli interessi politici degli Stati, che gli operatori umanitari abbiano da sempre lavorato in condizioni pericolose e che l'apparente aumento degli incidenti possa essere semplicemente il risultato di una maggiore presenza nelle zone di conflitto unitamente ad un maggiore uso di tattiche di terrore. E non quindi a causa di una maggiore vicinanza alle forze militari⁶². Pertanto, nella misura in cui le organizzazioni umanitarie debbano collaborare con gli apparati militari, esse dovrebbero necessariamente subordinare il loro lavoro all'agenda politica degli Stati che mettono a disposizione le truppe, indipendentemente dal fatto che ciò venga fatto sotto l'egida delle Nazioni Unite o meno.

3.3. Gli interventi a tutela delle vittime della violenza

Le regole di guerra proibiscono alle parti belligeranti di attaccare dei civili disarmati. Tuttavia, nella maggior parte dei casi i combattenti non tengono mai conto di tali regole, accanendosi su uomini, donne e bambini appartenenti ad un altro gruppo etnico o ad altre comunità.

Ad esempio, in Bosnia-Erzegovina il governo di Slobodan Milosevic costituì una milizia serbo-bosniaca, la quale avrebbe operato unitamente alle truppe serbo-bosniache allo scopo di sterminare e deportare decine di migliaia di musulmani bosniaci.

⁶² M. Sheik, "Deaths among humanitarian workers", *British Medical Journal*, Vol.321 n.7254, 15 luglio 2000, p.166-168.

Quando si configurano illeciti internazionali, come i genocidi, inizialmente la comunità internazionale si adopera attraverso l'attività diplomatica, la quale però raramente ha successo.

Per fermare lo sterminio e la deportazione di persone innocenti, generalmente, la parte interveniente deve ricorrere all'intervento armato⁶³. Più velocemente ciò avviene, più possibilità si avranno di salvare delle vite.

Tuttavia, spesso i governi si soffermano lungamente a discutere se proteggere o meno una popolazione civile sotto attacco, nonostante siano già schierate delle truppe in loco. Come dimostrano le esperienze della Bosnia-Erzegovina negli anni Novanta e del Darfur e del Sudan negli anni Duemila.

Sorgono, pertanto, spontanee alcune questioni. Perché è così difficile scegliere di agire per salvare le vittime delle violenze? Qual è la differenza tra questo tipo d'intervento e gli altri? Quali sono i requisiti strategici richiesti da tali tipi d'interventi dal punto di vista militare?

Chiaramente, la decisione d'intervenire per proteggere una popolazione civile è una scelta politica. Sotto il profilo operativo e concettuale- invece- questo tipo d'intervento si colloca a metà tra le operazioni di protezione dei soccorsi umanitari e gli interventi volti a perseguire gli autori delle violenze.

Da una parte, le operazioni volte alla protezione delle vittime delle violenze sono simili a quelle di protezione degli aiuti umanitari in virtù dell'intrinseco carattere umanitario al loro fondamento.

Sotto il profilo militare- invece- anch'esse utilizzano approcci basati sulla dissuasione e sulla difesa, dato che la protezione può essere prestata su vasta scala o in maniera circoscritta. Pertanto, spesso le operazioni di protezione della popolazione civile e quelle di protezione delle operazioni di soccorso sono attuate simultaneamente.

⁶³ B. Valentino, "*Final solutions: mass killing and genocide in the twentieth century*", Cornell University Press, Ithaca, NY, 2004, p.32-33.

Diversi sono i fattori che rendono gli interventi militari a protezione delle vittime delle violenze operativamente più complicati rispetto a quelli a supporto della distribuzione di aiuti e di protezione delle operazioni di soccorso.

In particolare, successivamente allo scoppio di tali crisi la popolazione è largamente dispersa o migrante, cosa che rende questi tipi d'interventi estremamente difficili da coordinare a causa della rottura delle istituzioni politiche e sociali.

Dall'altra parte, le operazioni di protezione dei civili assomigliano anche a quelle di perseguimento degli autori delle violenze, in quanto tutelare le potenziali vittime può essere un modo per sconvolgere gli obiettivi degli aggressori.

Ad esempio, quando le truppe Unprofor impedirono alle forze serbo-bosniache di prendere Sarajevo, non protessero soltanto la popolazione civile ma impedirono anche ai Serbi di conseguire un'importante obiettivo di guerra.

I due tipi d'interventi sono simili, poiché prevedono la possibilità di usare strategie fondate sulla coercizione. A livello pratico, quindi, la distinzione tra i due tipi d'interventi è molto sottile e sfumata.

Le operazioni di perseguimento degli autori delle violenze sono, senza dubbio, più difficili da attuare rispetto a tutte le altre tipologie, poiché richiedono una chiara esplicitazione degli obiettivi strategici che si vogliono perseguire, allo scopo di ottenere il necessario impegno politico e materiale richiesto.

La distinzione tra i due tipi d'interventi, quindi, si basa sulla scelta del soggetto dell'intervento: le vittime o i carnefici⁶⁴

Quando l'intervento si concentra sulle vittime delle violenze, al fine di tutelarle, si dovrà necessariamente ricorrere ad approcci basati sulla coercizione, ma solo fino a quando la minaccia che insiste sulla popolazione civile non smetterà d'esistere, poiché a quel punto si potrà passare ad un approccio basato sulla dissuasione.

⁶⁴ T.B. Seybolt, op. cit., p.179.

Diversamente, quando l'intervento si concentra sui carnefici allo scopo di combatterli, sarà necessaria una strategia impostata sulla coercizione o sull'offesa effettiva, fino a quando la parte nemica non capitolerà o sarà militarmente sconfitta.

Ad esempio, l'Operazione *Deliberate Force* in Bosnia-Erzegovina ha svolto un ruolo decisivo nel costringere Milosevic a negoziare un accordo di pace che ponesse fine al conflitto bosniaco.

Le operazioni di salvataggio dei civili dalle violenze sono indubbiamente cariche dal punto di vista emotivo. Ciò infatti costituisce il motivo principale per cui sono attuate ed ampiamente sostenute.

Sin dal 1999 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato operazioni di pace volte a proteggere i civili in Burundi, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Haiti, Liberia e Sierra Leone.

Negli anni Novanta, in tutte le crisi si è fatto appello a proteggere i civili e gli esiti hanno dimostrato come, almeno apparentemente, interventi di tal genere hanno avuto un discreto margine di successo.

Se vengono considerate le principali operazioni in cui si è fatto un tentativo concreto di proteggere la popolazione civile, una è stata un successo inequivocabile, cinque hanno avuto esiti ambigui e una è stata un fallimento indubbio⁶⁵.

L'operazione *Provide Comfort* nel nord dell'Iraq ha avuto esiti senz'altro positivi; l'Unprofor in Bosnia Erzegovina, il Fronte Patriottico Ruandese, l'Unamir e l'Operazione *Turquoise* in Ruanda hanno avuto risultati contrastanti, anche se è lecito affermare che i fallimenti hanno di gran lunga superato i successi. Infine, in Kosovo mentre la Kfor ha conseguito risultati risicati ed ambigui, l'Operazione *Allied Force* ha totalmente fallito nel suo intento di proteggere i civili.

Tuttavia, un'analisi più approfondita rivela come non soltanto i governi frequentemente tardino o si rifiutino di agire, ma quando lo fanno aggravano la situazione.

In molti casi- Ruanda, Kosovo e Bosnia- l'intervento è avvenuto solo tempo dopo l'inizio delle violenze nei confronti della popolazione, ritardato dalle lunghe discussioni

⁶⁵ T.B. Seybolt, op. cit., p.180.

degli Stati della comunità internazionale che preparavano l'intervento. Tre di queste fattispecie sono avvenute nel solo Ruanda, dove si è compiuto un vero e proprio genocidio; mentre la tragedia di Srebrenica in Bosnia-Erzegovina ancora oggi costituisce un'onta per l'Olanda.

I policymaker, erroneamente, ritengono che per conseguire il fine ultimo di questo tipo d'intervento, sia sufficiente interporre delle truppe tra le vittime ed i loro carnefici oppure intervenire “*boots on the ground*” per prevenire le violenze. Questo comporta, quindi, che sia sufficiente attuare strategie basate sulla difesa o sulla dissuasione.

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, questo tipo d'interventi avviene dopo che si sono verificati degli attacchi ai civili, in modo tale che l'interveniente possa porre fine alle aggressioni ed eventualmente reagire di conseguenza. Ciò, logicamente, richiede approcci fondati sulla coercizione, molto più difficile da attuare rispetto alla difesa ed alla dissuasione.

In virtù di questo fraintendimento nel modo di pensare dei policymaker, i sostenitori degli interventi militari umanitari sottovalutano il rischio connesso alla protezione dei civili e delle azioni militari da intraprendere per fermare gli autori delle aggressioni⁶⁶.

Per quanto concerne- invece- le strategie utilizzabili, se l'interveniente riesce preventivamente a ritagliarsi uno spazio protetto, mantenendolo sicuro prima che inizino le aggressioni, potrà utilizzare una strategia deterrente o difensiva.

Altrimenti una strategia compellente sarà necessaria per richiedere ai perpetratori che si ponga fine alle violenze, alle deportazioni dei civili e per consentire a quest'ultimi di ritornare alle proprie vite. La possibilità che gli autori delle violenze si pieghino alle richieste dell'interveniente dipende, come già detto, dalla credibilità della sua minaccia. Se essa non è efficace, la forza interveniente dovrà ingaggiare militarmente gli aggressori per far sì che la sua strategia abbia successo.

La credibilità della minaccia compellente dipende dagli stessi fattori validi per la dissuasione: l'abilità dell'interveniente nel comunicare chiaramente le proprie intenzioni,

⁶⁶ B.R. Posen, “Military responses to refugee disasters”, in M.E. Brown “*Nationalism and ethnic conflict*”, MIT Press, Cambridge, Mass., 1997, p.50.

la capacità di sostenere le proprie parole con fatti, di accettare i rischi ed i costi del confronto e di rafforzare le proprie capacità militari.

La percezione della parte avversa circa le ragioni che muovono l'intervento straniero influenza notevolmente la sua risposta. Ciò dipende dai preconcetti che quest'ultima ha circa gli interessi dell'interveniente e da come quest'ultimo comunica efficacemente le sue intenzioni.

Tuttavia, ciò non è facilmente conseguibile per diverse ragioni.

In primo luogo, la distinzione fra combattenti e civili è molto sfocata, specialmente nei conflitti localizzati.

In secondo luogo, i combattenti possono non credere che la ragione alla base dell'intervento straniero sia la protezione dei civili, ma che sia volto esclusivamente ad impedirgli di conseguire i loro obiettivi. Pertanto, se essi ritengono che ci siano dei secondi fini dietro l'intervento, saranno meno disponibili a prendere seriamente le richieste dell'interveniente.

In terzo luogo, l'interveniente dovrà essere in grado di convincere gli autori delle violenze che l'uso della forza cesserà quando s'interromperanno le aggressioni ai civili. Sebbene ciò sia estremamente complicato, anche nelle migliori circostanze, un modo per dimostrare alla controparte quanto siano limitati gli obiettivi dell'interveniente è quello di poter contare su un mandato delle Nazioni Unite o di un'altra organizzazione multilaterale. In tal modo l'obiettivo dell'interveniente è giuridicamente vincolato.

Indipendentemente dall'efficacia dell'interveniente nel comunicare i suoi intenti, essi non avranno alcun significato sino a quando non verranno sostenuti da azioni.

La parte interveniente può decidere- quindi- di tenere a freno la propria forza militare e dimostrare la propria volontà di agire tramite mezzi non o semi-militari, come ad esempio sanzioni ed embarghi. Tuttavia, per quanto utili, spesso tali mezzi non sono altro che una testimonianza- nei confronti degli autori delle violenze- della scarsa volontà della parte interveniente di agire incisivamente.

Il modo di esplicitare maggiormente i propri intenti, pertanto, è senza dubbio il dispiego di truppe in loco. Ciò serve al duplice scopo di essere pronti per una possibile

azione militare e dimostrare la volontà d'impiegare risorse ed accettare i rischi dell'eventuale confronto.

Le modalità in cui vengono dispiegati i contingenti militari sono rilevanti poiché più le truppe sono schierate vicino i centri nevralgici del conflitto, maggiore sarà la loro possibilità di essere coinvolte e maggiore sarà la credibilità della minaccia.

Nonostante il dispiegamento di truppe, la loro capacità d'impedire le violenze e la volontà dei leader politici di prendersi i rischi di un intervento è questione di dibattito.

Ad esempio, le truppe delle Nazioni Unite in Sierra Leone nel 1999 e nel 2000, in seguito alla caduta dell'Accordo di pace di Lomé, non furono in grado di impedire gli attacchi del Fronte Unito Rivoluzionario; diversamente dalle truppe britanniche che, sotto comando nazionale, riuscirono a porre fine alle incursioni⁶⁷.

È facile capire perché, il più delle volte, i perpetratori delle violenze non siano intimiditi dalle minacce delle forze intervenienti, paralizzate da restrittive regole d'ingaggio, da una limitata capacità combattiva e dal rispetto del principio di proporzionalità della risposta.

Gli autori delle violenze interpreterebbero tali costrizioni come esitazioni- come nel caso della Bosnia e del Ruanda- che utilizzerebbero a loro favore per continuare le aggressioni.

Un modo parziale per superare almeno parzialmente tali problematiche, potrebbe essere quella di fissare delle scadenze per la controparte, le quali- se superate- provocherebbero la ritorsione della parte interveniente.

Tuttavia, la decisione circa l'iniziativa militare comporterebbe delle significative complicazioni politiche circa la compromissione della sovranità, la coesione della coalizione e i disordini politici interni degli Stati prestatori di truppe. Queste considerazioni politiche sono frutto della mancanza di una dottrina all'interno delle operazioni umanitarie, della debolezza dei mandati delle Nazioni Unite e delle limitanti regole d'ingaggio degli intervenienti.

⁶⁷ W. Reno, "War and the failure of peacekeeping in Sierra Leone" in "*SIPRI Yearbook 2001: armaments, disarmaments and international security*", Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 149-161.

In sintesi, la tensione esistente fra le esigenze di un'azione tempestiva e le esigenze politiche di cautela, è il principale impedimento all'attuazione di operazioni volte a tutelare le popolazioni civili.

Ogni conflitto pone, in capo alle forze intervenienti che vogliono proteggere i civili, singolari esigenze. Tuttavia, come le altre tipologie d'intervento militare umanitario, anche questa tipologia prevede diversi piani d'azione che consentirebbero all'azione militare di contenere il tasso di mortalità.

Queste varianti operative si basano sulle strategie di coercizione, dissuasione e difesa. I contingenti militari possono proteggere i civili in quattro modi generici:

- (a) sorvegliare siti sensibili;
- (b) creare dei corridoi umanitari;
- (c) istituire delle *safe area*;
- (d) creare delle *safe zone*.

Tre di queste quattro varianti (a, c, d) assumono che almeno una delle parti in conflitto non dia il suo consenso all'intervento militare a protezione dei civili. La variante rimanente (b) assume che sussista un consenso limitato.

Ciascuna di queste varianti è soggetta a particolari condizioni che devono essere rispettate per permettere il successo dell'intervento. Ciascuna possiede i propri punti di forza e le proprie debolezze.

Le varianti rientranti nella categoria *point protection*- la sorveglianza di siti sensibili e la creazione di corridoi umanitari- possono essere attuate anche da forze d'intervento di piccole dimensioni, rispetto alle varianti rientranti nell'*area protection*- l'istituzione di piccole *safe area* e grandi *safe zone*.

Le varianti di *point protection* sono più semplici (non meno pericolose) da attuare, dato che richiedono meno risorse e il monitoraggio di aree più circoscritte. Sono anche più utili nelle ipotesi in cui vi siano gruppi di persone vulnerabili più concentrati e quando la forza d'intervento non possieda la capacità d'istituire un'*area protection*. Allo stesso tempo, hanno lo svantaggio di lasciare non protetta una larga parte di civili e di essere rifornibili molto più difficilmente.

L'*area protection*, invece, permette di proteggere molte più persone sul lungo periodo, ma richiede l'impiego di un volume più consistente di risorse militari e non. Parimenti, ha lo svantaggio di avere la popolazione civile più dispersa nell'area e rendere più difficoltosa l'individuazione dei civili e dei belligeranti.

Uno dei modi più semplici per proteggere i civili in una zona di conflitto è sorvegliarli quando si raggruppano in massa oppure sorvegliarli in luoghi difendibili.

In tali scenari, la via più semplice consiste in posizionare delle truppe nei pressi di uno specifico luogo (uno stadio o un campo d'accoglienza) al fine di dissuadere eventuali attacchi. Se i belligeranti lanciano comunque i loro attacchi, i sorveglianti devono essere in grado di difendere la posizione.

Un caso più complicato- invece- è quello in cui un gruppo di civili è già sotto attacco o sotto assedio ma non è ancora oggetto diretto di violenze. In questo caso, le truppe intervenienti devono essere in grado di allontanare gli aggressori dal luogo sensibile prima di prendere posizione e dissuadere le future aggressioni.

Il migliore e forse unico esempio di questo tipo d'intervento consiste nella protezione data dalle truppe delle Nazioni Unite ai gruppi d'etnia Tutsi, a Kigali in Ruanda, durante il genocidio del 1994.

Le condizioni che permettono il successo di tale modalità di protezione dei civili derivano dalle strategie della difesa, della dissuasione e della coercizione.

Optare per una strategia fondata sulla deterrenza o sulla difesa per dissuadere gli attacchi comporta che i sorveglianti costituiscano una minaccia credibile in grado di apportare agli avversari un danno maggiore di quanto essi riescano a sopportare.

Nell'ipotesi in cui i sorveglianti siano costretti a combattere devono essere almeno armati quanto gli aggressori oppure poter contare su una superiorità dettata dagli equilibri potenza. Il miglior modo, in tale ottica, è poter usufruire di supporto aereo.

Quando i contingenti militari impegnati nella difesa dei civili devono- invece- attuare una strategia basata sulla coercizione per costringere alla ritirata gli attaccanti, le condizioni sono simili ma più stringenti. L'ultimatum a ritirarsi deve includere una specifica scadenza e deve essere supportato dalla volontà di agire incisivamente per farla

rispettare. Ciò dipende, logicamente, dall'efficacia della comunicazione e dalla disponibilità delle risorse militari.

La seconda variante di *point protection* consiste nella creazione di corridoi umanitari per le vittime delle violenze. Questo espediente risulta utile quando un gruppo di persone abbia bisogno di spostarsi da una zona dove infuria il conflitto ad una più sicura. Lungo questi corridoi umanitari infatti non sono consentite aggressioni.

Questa variante è stata utilizzata, ad esempio, nel 1996 in Ruanda per permettere ai rifugiati d'etnia Hutu di lasciare lo Zaire e i campi d'accoglienza che stavano diventando i focolai della guerra civile. In Bosnia-Erzegovina le truppe Unprofor costituirono questi passaggi per permettere ai civili di abbandonare i territori in mano ai serbi dopo la caduta delle due *safe area* nel 1995.

Questo tipo di variante, tuttavia, risulta essere vulnerabile agli attacchi in quanto tali corridoi umanitari altro non sono che labili percorsi in ambienti altamente volatili e ostili.

Per tal ragione, si ritiene che per funzionare debbano necessariamente basarsi sul consenso delle parti belligeranti. In relazione a questo dato, spesso le parti del conflitto ben volentieri danno il loro consenso affinché i civili abbandonino le zone del conflitto con l'aiuto di soggetti internazionali, poiché in tal modo non possono essere tacciate di effettuare una pulizia etnica⁶⁸. Per tal ragione l'istituzione di corridoi umanitari è alquanto rara. Se non vi è il consenso dei belligeranti il corridoio umanitario avrà meno possibilità di adempiere alla sua funzione.

Tuttavia, se i contingenti militari posti a protezione del corridoio umanitario rappresentano una minaccia credibile per gli aggressori, avrà maggiori possibilità di funzionare. In tal caso però, la credibilità della minaccia dovrà essere accompagnata dalla volontà politica di dare seguito alle minacce con la forza.

L'*area protection*, invece, offre un tipo di protezione più sostenibile ed è funzionale ai civili in pericolo. Indipendentemente dal fatto che si voglia costituire piccole

⁶⁸ T.B. Seybolt, op. cit., p.186.

safe area o grandi *safe zone*, tutto inizia con la proclamazione dell'istituzione di un'area sicura e con la definizione dei confini e di chi può occupare l'area.

Successivamente gli eventi possono prendere direzioni diverse.

In primo luogo, se la parte avversa non insiste nell'area o l'ha abbandonata al momento della dichiarazione, per dissuadere eventuali attacchi l'interveniente potrà effettuare pattugliamenti aerei o dispiegare le proprie truppe nell'area.

In altre circostanze, l'interveniente dovrà costringere la parte avversa a ritirarsi inviando un ultimatum, la cui minaccia implicita può essere sufficiente a far ritirare gli aggressori.

Una terza possibilità è che nonostante l'ultimatum dell'interveniente la parte avversa non ne sia intimidita e costringa l'interveniente ad utilizzare la forza. In caso di scontro, l'interveniente quindi dovrà combattere gli aggressori attraverso un approccio difensivo, dato che le sue truppe costituiscono l'unica difesa tra le vittime ed i carnefici. Se esse riescono a respingere gli attacchi, allora la forza d'intervento avrà avuto successo nel proteggere le potenziali vittime delle violenze.

La dichiarazione di area sicura richiede una chiara comunicazione da parte dell'interveniente, che può essere fatta pubblicamente o per mezzo di consultazioni private di diplomatici o vertici militari. Essa però non è così semplice da effettuare. In primo luogo- il più delle volte- i policymaker non realizzano che è necessario specificare chi ha titolo ad occupare l'area. In secondo luogo, le vittime delle violenze- specie in conflitti circoscritti- non sono del tutto innocenti.

I bosniaci musulmani avrebbero dovuto essere disarmati all'interno delle *safe area*, ma in realtà l'esercito bosniaco sfruttava queste aree come luoghi per recuperare le forze.

In terzo luogo, spesso i confini di queste aree sono di difficile individuazione, salvo nei casi in cui i confini non coincidano con elementi geografici.

Nel caso in cui le forze intervenienti siano costrette a combattere per respingere gli aggressori, il loro successo dipende dalla volontà (politica in particolare) di accettare la probabilità di perdere vite umane.

In tale ottica un altro fattore decisivo in tali contesti è la superiorità della forza interveniente sulle milizie locali in termini di risorse e capacità combattiva. Più le forze intervenienti saranno ben addestrate ed equipaggiate, più bassa sarà la possibilità di annoverare delle perdite, più alta sarà la possibilità che esse adempiano al loro scopo.

Ovviamente, le truppe saranno tanto meglio equipaggiate ed efficaci quanto più solida sarà la volontà politica dei loro leader nazionali di accettare i rischi dello scontro.

In ambito nazionale, infatti, i leader politici devono essere in grado di convincere i loro elettori che la causa in cui ci si impegna giustifichi l'eventualità che alcuni soldati possano perdere la vita o l'impiego di determinati volumi di risorse.

In ambito internazionale- invece- l'istituzione di aree sicure spesso avviene mediante l'uso della forza e senza il consenso dello Stato in cui s'interviene. Sollevando il problema del rispetto del principio di sovranità dello Stato.

Tuttavia, come già anticipato, le Nazioni Unite hanno abbracciato l'orientamento di preferire la tutela dei diritti dell'uomo ai diritti statuali, attraverso atti giuridicamente non vincolanti quali la *Responsability to Protect*⁶⁹ e "A more secure world: our shared responsibility"⁷⁰. Nonostante l'attività delle organizzazioni internazionali però, molti Stati- incluso qualche membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite- rimane scettico circa tali argomentazioni⁷¹.

Relativamente all'istituzione di aree sicure, la necessità di legittimazione politica per gli intervenienti ha fatto sì che essi cercassero frequentemente il supporto del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

In Bosnia-Erzegovina l'Unprofor ha creato le aree sicure solo dopo due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁷²; in Ruanda la Francia ricevette un'approvazione preventiva prima d'intraprendere l'operazione *Turquoise*.

⁶⁹ International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The Responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty", International Development Center, Ottawa, 2001.

⁷⁰ United Nations, "A more secure world: our shared responsibility", Report of High Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Documents, 4 Dicembre 2004, URL <http://www.un.org/secureworld/>.

⁷¹ UN General Assembly Resolution 59/314, 26 ottobre 2005.

⁷² UN Security Council Resolution 819/1993 e 820/1993.

Un'eccezione alla regola si è avuta invece con l'operazione della Nato *Allied Force* in Kosovo, dove si è agito indipendentemente dall'espressione di un voto nel Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo episodio indusse il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan a sollevare la questione circa il rapporto tra i diritti individuali e la sovranità statale⁷³.

Le due varianti di *area protection* risultano utili in circostanze differenti e impongono alla forza interveniente diverse questioni.

Le piccole *safe area* possono essere utili contro piccole milizie o banditi, ma le dimensioni contenute renderebbero più difficile la difesa da un esercito vero e proprio e la possibilità di effettuare grandi manovre. Tali difficoltà, logicamente, comportano che la strategia di dissuasione applicabile avrà meno possibilità di essere efficace. Allo stesso tempo, le dimensioni ridotte dell'area possono rappresentare un vantaggio in relazione al suo monitoraggio per prevenire aggressioni locali che potrebbero mettere in pericolo la popolazione civile.

Le *safe zone*, invece, essendo più grandi, sono più facilmente difendibili da forze militari regolari ma- allo stesso tempo- richiedono consistenti forze di polizia. In relazione a ciò, spesso le funzioni di polizia vengono affidate a combattenti locali.

Il migliore esempio è costituito dai *peshmerga* curdi, i quali hanno svolto un importante ruolo all'interno della regione. Tale espediente però ha come effetto collaterale di schierare apertamente l'interveniente da un lato del conflitto, rischiando la possibilità di esacerbarlo ulteriormente.

Infine, nelle *safe zone* è più facile effettuare rifornimenti che aiutino la popolazione civile grazie alla maggiore capacità di movimento dovuta alle dimensioni maggiori dell'area.

Focalizzando maggiormente il livello d'indagine sui vantaggi e gli svantaggi di attuare un intervento umanitario volto a proteggere la popolazione civile dalla violenza, è necessario partire dal fine ultimo dell'intervento, ovvero mettere in salvo delle vite

⁷³ United Nations, Report of the Secretary General on the work of the organization, Supplement n.1, UN Documents, 30 agosto 2000.

umane impedendo fisicamente la possibilità che gli individui possano subire delle aggressioni. Ciò costituisce anche il primo grande vantaggio di questi tipi d'interventi.

Nonostante gli inequivocabili fallimenti, decine di migliaia di persone sarebbero morte se non fosse stato per gli interventi in Iraq o in Bosnia-Erzegovina.

Un secondo vantaggio è che gli interventi militari a tutela delle vittime sono più semplici e meno pericolosi di quelli finalizzati a perseguire i carnefici.

Anche una forza d'intervento di piccole dimensioni- in condizioni estreme- può mettere in salvo delle vite, a patto che sussista un solido impegno politico e un adeguato tempismo della risposta.

Il terzo vantaggio, invece, attiene alla possibilità che tramite un intervento del genere sia possibile guadagnare tempo per cercare una soluzione politica al conflitto.

In Ruanda e Bosnia-Erzegovina, i governi stranieri e le Nazioni Unite provarono a negoziare con la parte avversa ancor prima d'istituire le *safe area*. In questi casi, come in altri, non si è potuto però aspirare ad alcun tipo di soluzione politica (seppur temporanea) fino a quando le forze intervenienti non furono in grado di proteggere le potenziali vittime delle violenze.

Identificare gli svantaggi che derivano dagli interventi militari umanitari a favore della popolazione civile- invece- può aiutare a capire perché il dibattito politico rallenta l'attuazione di tali interventi o li impedisce del tutto.

In primo luogo, come già anticipato, non bisogna sottovalutare la pericolosità di tali interventi. Essi si attuano solo nel caso in cui le aggressioni siano in corso, che non sussista il consenso degli attori locali e che esista la precisa volontà politica- di chi ordina tali interventi- di mettere in pericolo le proprie truppe per salvare la vita a degli estranei.

In secondo luogo, questi tipi d'interventi sono difficili da attuare. In molti casi richiedono che la parte interveniente costringa gli aggressori a porre fine alle loro attività dimostrando un serio impegno a punire eventuali trasgressioni.

Tuttavia, le tiepide risposte internazionali agli attacchi della milizia serbo-bosniaca alle aree sicure istituite dalle Nazioni Unite in Bosnia, non hanno fatto altro che istigare- successivamente- attacchi ancora più feroci.

In aggiunta, gli interventi volti alla tutela delle vittime della violenza comportano anche una serie di controindicazioni politiche.

Questo tipo d'intervento può essere utilizzato come espediente per guadagnare tempo nell'attesa di una soluzione politica. Tuttavia, la protezione apportata dalla parte interveniente rischia di cristallizzare lo *status quo*, in modo che nessuno degli attori dello scenario avverta l'urgenza di trovare una soluzione di lungo termine al conflitto oppure un compromesso. Questa è la più grande differenza fra un intervento finalizzato a proteggere le vittime ed uno volto al perseguimento dei carnefici.

L'ultima controindicazione politica- invece- è quella che nel caso in cui vengano istituite grandi aree sicure, queste- *de facto*- diventino autonome o aspirino all'indipendenza.

Riassumendo, un intervento militare finalizzato a proteggere le vittime delle violenze può essere attuato sorvegliando i civili in luoghi sensibili, garantendo passaggi sicuri per mezzo di corridoi umanitari oppure istituendo aree sicure di piccole o grandi dimensioni.

Per far ciò, la forza interveniente deve poter attuare delle strategie basate sulla coercizione, difesa e dissuasione e riuscire a passare da un approccio all'altro in base al comportamento tenuto dagli autori delle violenze sui civili.

Risulta evidente, pertanto, come questi tipi d'interventi umanitari abbiano un elevato grado d'attrattività, ma sono altamente difficili e pericolosi.

3.4. Gli interventi di perseguimento degli autori delle violenze

In un conflitto le violenze commesse contro i civili possono essere così efferate da richiedere il perseguimento dei loro autori.

In Ruanda, ad esempio, si formò il convincimento che gli estremisti Hutu non avrebbero fermato il genocidio e che pertanto fosse necessario fermarli con la forza.

Combattere una guerra per salvare delle vite può sembrare sicuramente un ossimoro. I conflitti sono brutali, dolorosi e spesso fanno più vittime tra la popolazione civile che fra i combattenti. Eppure- in rari casi- quando è un governo a commettere delle aggressioni su parte della propria popolazione civile, nelle ipotesi di genocidio o pulizia etnica ad esempio, l'uso della forza è l'unica risposta possibile⁷⁴.

La risposta militare, in ogni caso, non dovrebbe essere mai considerata come prima opzione in virtù della distruzione che apporta nello scenario in cui s'interviene. Perciò, la potenziale parte interveniente dovrebbe cercare di costringere gli autori delle violenze a fermare la loro attività attraverso altri mezzi di coercizione come le negoziazioni, le sanzioni economiche e la minaccia di utilizzare la forza.

Se tali espedienti falliscono, l'effettivo impiego della forza militare costituisce l'unica alternativa per fermare le violenze.

Tuttavia, in casi eccezionali, come in Ruanda nel 1994, la violenza degenera talmente velocemente che attuare qualsiasi tipo di misura persuasiva non violenta, equivale a lasciare che il genocidio faccia il suo corso in maniera incontrollata.

Il principio dell'ultima risorsa, pertanto, non implica che debbano essere tentate tutte le altre opzioni percorribili prima di ricorrere alla forza militare, ma implica che le altre opzioni siano seriamente considerate ed eventualmente scartate perché inefficaci⁷⁵.

Come anticipato precedentemente, gli interventi per perseguire gli autori delle violenze possiedono dei punti in comune con quelli volti alla tutela delle vittime delle aggressioni.

Innanzitutto, entrambe le tipologie sono incentrate sul problema della violenza, entrambe utilizzano strategie basate sulla coercizione ed entrambe sono caratterizzate dall'essere azioni politiche, anche se totalmente o parzialmente giustificate in termini umanitari.

⁷⁴ B. Valentino, *Final solutions: mass killing and genocide in the twentieth century*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2004, p.46.

⁷⁵ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Centre, Ottawa, 2001, p.36-37.

Malgrado queste similitudini, la più grande differenza tra le due tipologie risiede nel fatto che quella che prevede la sconfitta dei carnefici è molto più difficile da attuare rispetto a quella dedicata alla tutela delle vittime.

Quando in un intervento militare umanitario si focalizza sugli autori delle violenze, bisogna attuare degli approcci basati su strategie offensive o di coercizione per far sì che gli aggressori vengano sconfitti. L'uso della forza in senso offensivo è un tema controverso, in particolar modo quando viene esercitato per motivi umanitari.

Quando il Vietnam invase la Cambogia, la Tanzania invase l'Uganda e l'India il Pakistan dell'est per far cessare delle violenze, questi Stati hanno giustificato le loro azioni non su basi umanitarie, bensì su motivazioni di sicurezza nazionale⁷⁶.

Dopo la fine della Guerra Fredda, invece, in virtù dell'esistenza di un filone normativo- in seno alle relazioni internazionali- favorevole all'attuazione d'interventi militari umanitari, gli Stati Uniti e gli Stati europei hanno discusso a lungo sé attuare o meno un intervento aereo contro le truppe serbo-bosniache. Quando la Nato attaccò la Jugoslavia in Kosovo, non richiese il consenso del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite perché consapevole che- nel caso l'avesse fatto- la risposta sarebbe stata negativa.

Quando la forza interveniente decide di perseguire gli autori delle violenze, il livello di violenza nello scenario in cui s'interviene cresce esponenzialmente, poiché la controparte sarà estremamente motivata a combattere pur di non soccombere o dover accettare gli stringenti termini di soluzione del conflitto dettati dalla parte interveniente. Pertanto, gli autori delle aggressioni o combatteranno con tutte le loro forze oppure decideranno di negoziare una pace.

Una differenza incoraggiante- rispetto alle altre tipologie d'intervento- è che tale tipologia permette di risolvere il conflitto e può costituire il presupposto per una pace duratura, creando le condizioni per una ricostruzione politica, sociale ed economica. È l'unico tipo d'intervento, quindi, che tratta la causa della sofferenza e non i suoi effetti collaterali. Allo stesso tempo, nell'ipotesi in cui la forza interveniente dovesse essere sconfitta o ritirarsi, gli aggressori avrebbero campo libero per fare ciò che vogliono.

⁷⁶ T.B. Seybolt, op. cit., p.223.

Sulla base di tali presupposti sorge un quesito: in cosa differisce un intervento militare umanitario volto a perseguire gli autori delle violenze da una guerra tradizionale?

Per i soldati che agiscono attraverso la forza, non vi è una grande differenza se non quella che durante un intervento umanitario essi operano sotto regole d'ingaggio più restrittive volte a minimizzare i rischi⁷⁷.

Per i governi che partecipano all'intervento militare- invece- la differenza è minima ma significativa.

L'adesione ad interventi del genere è su base volontaria e non implica lo stesso tipo di pressione che comporta un conflitto condotto per motivi d'interesse nazionale. Allo stesso tempo, quando un governo s'impegna a perseguire gli autori delle violenze, non cederà così facilmente, avendo investito nel confronto risorse politiche e non. Se i policymaker ritengono che la credibilità futura dipende dal modo in cui vengono gestite le minacce contemporanee, allora essi avranno una ragione strategica per portare avanti un conflitto anche se i suoi costi dovessero alzarsi⁷⁸.

L'obiettivo principale di un intervento volto a perseguire i perpetratori delle violenze è quello di modificare lo *status quo* dello Stato in cui s'interviene.

Tale cambiamento può assumere forme diverse. Può portare al definitivo allontanamento dei vecchi detentori dal potere, può costringerli a cedere definitivamente il controllo su una parte di territorio oppure può obbligarli ad accettare modalità di condivisione del potere con il gruppo precedentemente oppresso.

Il risvolto umanitario di questo nuovo *status quo* è, senz'altro, l'interruzione delle violenze che hanno provocato l'intervento armato. Tuttavia, ciò non è quello che le organizzazioni umanitarie intendono con la definizione di "umanitario".

Le Ong ammettono l'esigenza di rispondere con la forza nei casi in cui sussistono violenze sistematiche, anzi spesso sono le prime promotrici di un intervento militare

⁷⁷ T.B. Seybolt, op. cit., p.224.

⁷⁸ D.G. Press, "The credibility of power: assessing threats during the <<appeasement>> crisis of the 1930s", in *International Security*, vol.29 n.3, 2004/2005, p.136-169.

umanitario⁷⁹; ma interventi del genere, sebbene possano essere funzionali a tutelare i diritti umani basilari, sono intrinsecamente politici e non umanitari.

Ogni intervento militare offensivo finalizzato a punire i perpetratori di violenze è un affare politico⁸⁰. Non solo perché ha obiettivi chiaramente politici, ma anche perché è talmente complicato e pericoloso da richiedere che gli interessi politici della parte interveniente siano perfettamente allineati.

La principale strategia applicabile in un tale tipo d'intervento è l'offesa. Essa consiste nell'uso della forza al fine di modificare lo *status quo*, sconfiggendo una controparte oppure occupando una posizione⁸¹.

Sebbene essa sia estremamente probante nella pratica, in teoria si rivela abbastanza semplice. Un'offensiva efficace dipende dal vantaggio- in termini di potenza- che l'attaccante ha sul difensore; se l'attaccante possiede quel vantaggio ed intende usarlo a suo favore, può imporre il suo volere sul difensore.

A livello macro, l'equilibrio di potere dello scenario dipende dalla forza militare di ciascuna parte, ed è influenzato da fattori quali il tempo e la distanza. A livello micro, invece, è opportuno distinguere tra l'ambito locale e l'ambito nazionale.

In ambito locale (il campo di battaglia), la forza militare dei belligeranti si misura sulla base del numero dei soldati a disposizione, le loro abilità, il loro equipaggiamento e il supporto che hanno a disposizione.

In ambito nazionale, invece, la forza militare dipende da altri fattori quali le dimensioni dello Stato, la sua forza economica, la sua capacità industriale, le priorità del governo in termini di budget dedicato alla spesa militare, l'impermeabilità del suo processo decisionale.

Nonostante questi presupposti, non è sempre possibile affermare in anticipo chi- nello scenario- riuscirà ad avere un vantaggio, anche nel caso in cui vi sia una grande differenza in termini di forza tra i belligeranti. In Vietnam, gli Stati Uniti persero contro un paese in via di sviluppo; in Somalia non andò meglio.

⁷⁹ T.B. Seybolt, op. cit., p.224.

⁸⁰ Ibidem, p.224.

⁸¹ T. Schelling, "Arms and influence", Yale University Press, New Haven, Conn., 1966, p.2.

Infatti, in tali contesti sono rilevanti anche altri fattori propri dello Stato in cui avviene l'intervento.

È molto più agevole invadere e controllare un piccolo Stato piuttosto che uno di grandi dimensioni. I deserti sono più facili da attraversare rispetto alle foreste, ma è più difficile nascondervi. La presenza di infrastrutture importanti (come le raffinerie), le rende più semplici da distruggere rispetto alle infrastrutture più primitive. Questi fattori, materiali ed immateriali, esulano dal controllo della parte interveniente, ma devono essere valutati e devono influenzare la decisione d'intervenire.

Un ultimo problema può essere rappresentato dalla disposizione della popolazione civile nello Stato in cui viene effettuato l'intervento. È molto più semplice affrontare un avversario (specie se si tratta di un governo) quando la popolazione locale non lo sostiene.

Ad esempio, i governi di Cambogia, Pakistan ed Uganda erano immensamente impopolari, quindi rispettivamente Vietnam, India e Tanzania non hanno incontrato grandi resistenze da parte della popolazione.

Diversamente, in Somalia, le Nazioni Unite hanno cercato di deporre un uomo che poteva godere di grande credito a livello locale; in conseguenza di ciò, le truppe dell'Onu hanno avuto grandi difficoltà a raccogliere informazioni sul Generale Muhammad Farah Aidid, a prevenire le fughe di notizie e hanno dovuto condurre le operazioni tra l'ostilità della popolazione fedele alle milizie del signore della guerra.

Tutte le altre tipologie d'intervento militare umanitario- da quello a supporto della distribuzione degli aiuti umanitari sino a quello a tutela delle vittime della violenza- possono essere attuate in vari modi, in relazione alle esigenze richieste dallo scenario, alle capacità e agli interessi della parte interveniente. Invece, gli interventi militari volti a perseguire gli autori delle violenze possono essere condotti in un unico modo: attraverso l'offensiva.

L'offensiva può assumere diverse forme, dai bombardamenti aerei alle manovre terrestri da parte di un singolo Stato, una coalizione o un contingente della Nazioni Unite. Indipendentemente dalla forma, l'offensiva può considerarsi come un collegamento in una catena d'eventi che collega l'offensiva militare all'interruzione di sistematiche uccisioni di massa della popolazione civile.

Gli interventi militari volti a sconfiggere i perpetratori delle violenze muovono dall'esigenza d'intervenire per interrompere le aggressioni ai civili. La forza interveniente si prepara ad attaccare e da questo momento in poi lo sviluppo degli eventi può prendere ben cinque direzioni.

In primo luogo, se la parte interveniente è estremamente minacciosa, gli oppositori potrebbero decidere di negoziare i termini di una resa ancor prima che l'offensiva militare abbia luogo. In tale scenario approcci offensivi non sono necessari poiché sono stati efficaci quelli compellenti. Le manovre aggressive effettuate nel nord dell'Iraq- nel 1991- per costringere alla ritirata le truppe irachene ne sono un perfetto esempio.

In secondo luogo, sempre durante la fase di preparazione dell'offensiva militare e prima che l'attacco abbia luogo, la parte avversa può decidere di negoziare la resa se ritiene che l'imminente attacco possa arrecargli un danno maggiore rispetto ad una resa negoziata. Anche in questo caso, l'approccio compellente produce i suoi effetti prima di un approccio offensivo. Un esempio può essere la decisione dei Serbo-Bosniaci di negoziare quando la forza aerea della Nato e le forze terrestri croate iniziarono a muoversi contro di loro nel 1995.

Da quanto esposto, risulta evidente come le strategie offensive non siano l'unico tipo d'approccio che la parte interveniente può utilizzare per sconfiggere gli autori delle violenze. La coercizione, ovvero la minaccia dell'uso della forza, è un'altra opzione.

Infatti, l'intero processo di preparazione di un'azione offensiva può considerarsi come una strategia compellente, rappresentando una minaccia dell'uso della forza. È opportuno notare che, nel momento in cui si prepara un'azione militare, se l'avversario capitola in virtù dell'imminente attacco, la linea di distinzione fra offesa e coercizione è molto labile.

In terzo luogo, la parte avversa può rispondere all'attacco con una controffensiva. In tal caso i combattimenti possono essere brevi oppure estendersi per un periodo di tempo indefinito, fino al punto in cui una delle due parti non sarà più in grado di sostenere i costi del conflitto. La risposta del governo jugoslavo agli attacchi della Nato in Kosovo nel 1999 illustra degnamente tale scenario.

In quarto luogo, il conflitto può portare alla definitiva sconfitta degli autori delle violenze, provocando la fine delle uccisioni.

Ad esempio, il Fronte Patriottico Ruandese che ha sconfitto i sostenitori del governo Hutu per interrompere il genocidio del 1994. È opportuno notare, tuttavia, che sebbene sia disposta ad arrivare a quel punto, raramente la parte interveniente desidera la completa distruzione dei perpetratori della violenza; perché ciò significherebbe (nell'ipotesi che la parte avversa sia un'entità statale colpevole di sistematiche uccisioni di massa) occupare un paese straniero privo di un governo e con la necessità di ricostruire interamente il suo sistema politico. Questo costituirebbe un risultato indesiderabile poiché richiederebbe un enorme sforzo in termini di risorse, impegno e possibilità di fallimento.

In ultimo, il conflitto può portare la parte interveniente a ritirarsi poiché non è più in grado di sostenere i costi necessari a sconfiggere gli autori delle violenze. In tale scenario la ritirata equivale ad una sconfitta. Una volta che la forza interveniente si sia ritirata, nulla impedisce alla parte avversa di fare quello che vuole senza subire interferenze. Qualsiasi tipo di approccio offensivo o compellente fallisce e non vengono interrotte le aggressioni.

La Somalia nel 1993 rappresenta un esempio di ritirata della parte interveniente tramutatasi in sconfitta.

I suddetti scenari sono comunque influenzati da una serie di condizioni.

La prima condizione è che l'utilizzo effettivo della forza costituisce l'ultima opzione disponibile. Preventivamente devono essere esperiti e devono fallire altri metodi oppure devono essere stati considerati e scartati perché inopportuni.

In Ruanda, il Fronte Patriottico Ruandese decise di agire immediatamente, in parte perché il ripartire della guerra civile gli avrebbe permesso di conseguire i propri obiettivi politici, in parte perché è stato in grado di capire la velocità con cui si diffondevano le violenze, in parte perché non vi erano altre opzioni percorribili.

La seconda condizione è che la parte interveniente deve essere consapevole di dover sopportare i costi dell'intervento in termini di vite e risorse.

Ulteriormente, dare avvio ad un'offensiva militare implica altre due considerazioni. In primo luogo, l'interveniente deve ritenere di avere un vantaggio in grado di consentirgli di prevalere sull'avversario ad un costo accettabile. In secondo luogo, l'interveniente deve anche credere di poter prevalere in un modo tale che o l'attacco non mieta più civili di quanti ne salva o che l'offensiva abbia successo abbastanza rapidamente da salvare le persone prima che siano uccise.

Queste sono considerazioni che vanno fatte dalla parte interveniente nel momento in cui opta di usare effettivamente la forza.

Tuttavia, anche le decisioni dei perpetratori delle violenze sono sottoposte a delle condizioni.

Innanzitutto, meno i carnefici crederanno di poter prevalere in combattimento sulle forze intervenienti, più saranno attratti dall'idea di negoziare. Inoltre, l'esistenza di un'autorizzazione in mano all'interveniente- da parte delle Nazioni Unite o un'altra organizzazione multilaterale- dà legittimazione all'intervento rendendo più difficile per i carnefici giocare il ruolo di vittime agli occhi della comunità internazionale.

Diversamente, una volta che l'attacco è iniziato, se i carnefici decidono di combattere, lo faranno perché ritengono di essere in grado di mettere in difficoltà l'interveniente e perché ritengono di aver molto più da perdere partecipando a delle negoziazioni piuttosto che combattendo.

In tal senso, l'obiettivo dei carnefici è quello di accrescere i costi del conflitto per l'interveniente fino ad un punto tale che quest'ultimo deciderà di ritirarsi. Inoltre, le forze intervenienti possono decidere di ritirarsi non soltanto per via delle perdite, ma anche nel caso in cui il numero delle perdite ecceda eccessivamente le aspettative dell'intervento. Ipotesi che può avere a che fare con la percezione dell'opinione pubblica in merito all'intervento umanitario.

Riassumendo, una forza interveniente- che voglia fermare delle violenze sistematiche su larga scala- incapace di attuare misure coercitive non militari è obbligata ad utilizzare la forza.

L'uso della forza richiede l'utilizzo di approcci compellenti e offensivi nei quali l'interveniente si prepara ad utilizzare la forza contro gli autori delle aggressioni ai civili

allo scopo di fermarli o, se necessario, sconfiggerli militarmente del tutto. In virtù di ciò, questo tipo d'intervento è estremamente rischioso e pericoloso.

Negli anni Novanta, sono stati diversi i casi in cui gli intervenienti hanno utilizzato la forza per modificare lo *status quo* durante un intervento militare umanitario.

In Somalia, l'Unosom II identificò uno specifico signore della guerra locale come il principale ostacolo alla pace, provando a catturarlo nel 1993. Il caso della Somalia dimostra come l'approccio di trattare uno dei principali soggetti locali come il nemico possa rivelarsi sbagliato e comportare una strategia d'intervento inadeguata e perdente.

Nel 1994, il Fronte Patriottico Ruandese condusse un'offensiva nei confronti degli esponenti del governo Hutu accusati di uccisioni di massa dell'etnia Tutsi. In tal caso è stato evidente che dietro la motivazione umanitaria si celavano cause politiche che sono state perseguite per quattro anni allo scopo di conquistare il potere.

L'Operazione *Allied Force* a guida statunitense, in Bosnia-Erzegovina nel 1995, è stata il terzo tipo d'intervento del genere in pochi anni, costituendo il motivo principale (non unico) per il quale i Serbi optarono per la negoziazione della fine del conflitto.

Infine, dopo una stasi di quattro anni, gli interventi in Kosovo e Timor Est hanno miscelato offesa e coercizione per forzare i governi nazionali a cedere permanentemente il controllo di quei territori.

L'accordo per il Kosovo- formalmente- mantenne la provincia in un limbo come una parte della Repubblica Federale di Jugoslavia, ma il governo di Belgrado non poté più esercitare alcun tipo di controllo militare o politico su di essa.

In Timor Est, invece, la strategia compellente costrinse alla ritirata le milizie e obbligò il governo dell'Indonesia a riconoscere l'indipendenza del territorio.

In relazione al suo livello di difficoltà, l'evidenza empirica dimostra come questo tipo d'intervento abbia un grado di successo sorprendentemente alto. Ad eccezione del caso della Somalia, in tutti i casi in cui è stato attuato, ha modificato lo *status quo* locale. Addirittura, in tre di questi quattro casi- Bosnia, Timor Est e Ruanda- e ad esclusione del Kosovo ha permesso anche di mettere in salvo delle vite.

Così come è stato fatto per le altre tipologie d'intervento militare umanitario, anche nel caso degli interventi volti a perseguire gli autori delle violenze, si passerà ad esaminarne vantaggi e svantaggi.

Il primo e più grande vantaggio di perseguire gli autori delle violenze è che può implicare il salvataggio di molte vite innocenti agendo sull'origine della violenza.

L'Operazione *Deliberate Force* in Bosnia-Erzegovina ha interrotto l'assedio di Sarajevo (che ha provocato circa quindicimila vittime) e ha posto fine al conflitto bosniaco.

L'Interfet- in Timor Est- ha posto fine alle aggressioni delle milizie che attaccavano direttamente la popolazione locale e minacciavano di far aumentare le vittime con le privazioni.

Il secondo vantaggio consiste nella circostanza che sebbene la persecuzione degli autori delle violenze non sia l'unico modo d'agire durante un'emergenza umanitaria, come dimostrano le altre tipologie d'intervento, spesso tale tipo risulta essere il più efficace. L'alternativa che si focalizza sulla violenza, la protezione delle vittime, offre diverse varianti, le quali però in relazione agli interventi per il perseguimento dei carnefici presentano punti di debolezza.

Il terzo vantaggio, che distingue tale tipo d'intervento dagli altri, è quello che- modificando lo *status quo*- può risolvere il conflitto. Tutte le altre tipologie, infatti, non fanno altro che affrontare i sintomi e non la causa della sofferenza.

Perseguire i carnefici modifica, quindi, l'equilibrio di potere nello Stato in cui si effettua l'intervento e con esso lo scenario politico che ha generato la crisi umanitaria. Esso pone le basi per ricostruire le strutture politiche, economiche e sociali dello Stato in questione, essenziali per lo sviluppo di una pace duratura.

Sebbene, come dimostrano i casi di Timor Est, Kosovo, Bosnia-Erzegovina e Ruanda gli Stati che sono stati caratterizzati da contesti di violenza diffusa rimangono estremamente fragili per anni, nonostante l'aiuto internazionale che gli viene prestato successivamente.

Questi vantaggi sono- logicamente- accompagnati da una serie di svantaggi, alcuni direttamente correlati ai primi.

In primo luogo, le azioni militari (sia in ottica compellente che offensiva) privilegiano la violenza e l'uso della forza alla pace, almeno nel breve periodo.

Le operazioni in Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Somalia hanno intensificato i combattimenti e- negli ultimi due casi- hanno anche aumentato il numero delle vittime civili.

In secondo luogo, gli interventi per il perseguimento degli autori delle violenze, non necessariamente aumentano l'intensità della violenza.

In Ruanda il livello della violenza era già talmente alto che le truppe del Fronte Patriottico Ruandese, nonostante abbiano mietuto delle vittime fra i civili, non hanno fatto degenerare ulteriormente il genocidio.

In Timor Est invece, il grande divario di forza fra l'Interfet e le milizie locali unite all'accordo di non belligeranza dell'esercito indonesiano ha condotto ad un immediato abbassamento del livello di violenza.

In terzo luogo, un altro svantaggio risiede nell'intrinseca difficoltà e pericolosità di questo tipo d'intervento rispetto agli altri.

L'interveniente che vuol tentare di fermare violazioni sistematiche dei diritti umani deve essere pronto a portare avanti una guerra. Il più delle volte contro un'altra entità statale. Nel caso in cui il principale perpetratore delle violenze sia un altro Stato, costringerlo a interrompere una campagna per la quale ha impiegato risorse e capitale politico, richiede all'interveniente di devolvere all'intervento militare umanitario lo stesso quantitativo di risorse.

Le Nazioni Unite non erano preparate a condurre una guerra in Somalia ed hanno rapidamente perso il controllo della situazione, poiché il loro avversario riuscì a delegittimare il loro intervento.

Per condurre il confronto militare con la Repubblica Federale di Jugoslavia in Kosovo, la Nato ha dovuto aumentare il proprio impegno ben oltre quello pronosticato dai leader politici. Cosa che si è verificata anche in Libia nel 2011.

In Bosnia-Erzegovina, la campagna militare condotta dalla Nato è stata meno impegnativa rispetto a quella del Kosovo, ma ha ben dimostrato con l'Accordo di Dayton quanto possa essere difficile la coercizione. Costringere Milosevic a negoziare ha richiesto lo sforzo combinato della potenza di fuoco della Nato, delle truppe terrestri croate, croato-bosniache e musulmano-bosniache; oltre che la concessione a molteplici richieste serbe in seno all'accordo politico⁸².

Poche sono le potenze in grado di portare avanti un conflitto in un'area remota. Mentre diversi Stati hanno la possibilità di contribuire all'attività delle Nazioni Unite ed alle altre operazioni, probabilmente i soli Stati Uniti hanno la capacità militare aerea e navale per trasportare consistenti contingenti militari e tutto il loro occorrente con poco preavviso⁸³.

Ciò implica che le operazioni delle Nazioni Unite, dipendenti per lo più dai prestiti di truppe degli Stati Membri, costituiscono delle risposte troppo lente e soggette a decisioni economiche e politiche che sono al di fuori del controllo dell'Onu.

La difficoltà e la pericolosità di attuare un intervento militare per perseguire gli autori di violenze implicano quindi che le motivazioni politiche siano accompagnate da una causa umanitaria. Ciò, allo stesso modo, comporta determinati svantaggi.

In primo luogo, le motivazioni politiche possono prevalere su quelle umanitarie. Unosom II perse di vista la causa umanitaria- prevista dal suo mandato- per dare la caccia al generale Aidid, in conseguenza di ciò, tutte le organizzazioni umanitarie e le Agenzie dell'Onu furono costrette a ridimensionare se non bloccare del tutto i loro programmi d'aiuto, anche perché abilmente indotta da questi a farlo.

Inoltre, attuare un tale tipo d'intervento può significare "scegliere un vincitore", quasi sempre espressione del gruppo oppresso⁸⁴. Ciò potrebbe provocare diverse conseguenze.

⁸² B.R. Posen, "Military responses to refugee disasters", in M.E. Brown "*Nationalism and ethnic conflict*", MIT Press, Cambridge, Mass., 1997, p.66.

⁸³ M. O'Hanlon, "Expanding global military capacity for humanitarian interventions", Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2003, p.51-85.

⁸⁴ T. Seybolt, D.Byman, "Humanitarian interventions and communal civil wars: problems and alternative approaches", in *Security Studies*, Vol.13 n.1, autunno 2003, p.64-68.

Da una parte, si potrebbe instaurare una pace ingiusta; dall'altra parte potrebbe verificarsi che il gruppo precedentemente oppresso, a seguito dell'intervento arrivi a dominare le istituzioni economiche e politiche in virtù dell'esclusione della controparte. In tal modo si possono innescare meccanismi destinati a sfociare nuovamente nella violenza.

Ad esempio, la minoranza tutsi in Ruanda controlla in modo stabile la politica, le forze armate ed il sistema legale, all'interno di un sistema regionale dominato dall'Uganda.

Infine, quando l'interveniente sconfigge la parte avversa e questa consiste in un'entità statale, è responsabile dell'amministrazione di quel territorio fino a quando non si ricostituirà un nuovo ordine politico, internazionalmente guidato o meno. Questo perché agire in nome di valori umanitari e successivamente lasciare il territorio nell'anarchia è teoricamente impensabile.

Anche se, in relazione a quanto appena affermato, il caso della Somalia consiste nella principale eccezione.

Questa responsabilità in capo all'interveniente a mantenere la propria presenza nel luogo in cui si è svolto l'intervento, può richiedere un elevato livello d'impegno per un lungo periodo in un contesto che tenta di lasciarsi alle spalle la violenza, ma che deve fare i conti con istituzioni politiche indebolite o non esistenti, un'economia danneggiata e profonde e latenti tensioni sociali.

Per tal motivo questo tipo d'interventi militari umanitari si distinguono per le rilevanti conseguenze politiche che implicano anche a lungo termine.

CAPITOLO IV

I CASI DI STUDIO:

SOMALIA E BOSNIA-ERZEGOVINA

Gli interventi in Somalia e Bosnia-Erzegovina possono considerarsi dei punti di riferimento nel campo degli interventi militari umanitari successivi alla fine della Guerra Fredda.

Ciascuno Stato ha potuto sperimentare due o più interventi militari distinti, permettendo, quindi, anche una comparazione- all'interno dello stesso caso- tra gli intervenienti e gli obiettivi dell'intervento.

Essi condividono delle caratteristiche che li rendono paragonabili. In entrambi i casi la crisi umanitaria è stata causata da una crisi politica; ciascuno ha necessitato di una soluzione politica per riconciliare le parti in conflitto, i loro obiettivi e gli attori internazionali; in entrambi i casi i governi stranieri e le Nazioni Unite si sono sentiti in dovere d' intervenire- per ragioni politiche e morali- affiancando le organizzazioni di soccorso per aiutare i civili minacciati dal conflitto armato.

Allo stesso tempo, tuttavia, entrambi i casi presentano delle differenze.

I loro risultati sono stati diversi; le tempistiche dell'intervento sono state differenti; hanno presentato problematiche non omogenee, dalla presenza di governi predatori alla totale assenza di governo, e hanno avuto diversi livelli di legittimazione e supporto internazionale.

Molte di queste differenze sono dovute alle grandi diversità tra gli Stati in questione ed alla tipologia di conflitto che in essi imperversava. Ma del resto- come già

detto- è possibile individuare delle differenze anche tra gli interventi effettuati all'interno di ciascun Paese.

Una seconda possibile spiegazione per la diversità dei risultati ottenuti potrebbe essere quella della natura dell'interveniente. Sebbene- com'è noto- la parte interveniente sia rilevante, gli stessi attori hanno conseguito diversi livelli di successo in Paesi distinti, suggerendo che la sola natura della parte interveniente non costituisce una spiegazione sufficiente.

Una terza possibile ragione della differenza degli esiti potrebbe essere quella della tipologia dell'obiettivo umanitario che la parte interveniente intendeva conseguire, dall'aiuto alle vittime di privazioni al perseguimento degli autori delle violenze. Ma, anche in tal caso, sussistono delle diversità tra gli attori intervenuti ed in seno agli obiettivi che si sono voluti perseguire nei Paesi in questione.

Questo capitolo, pertanto, ponendosi l'obiettivo di delineare le cause politiche di ciascuna crisi, descrivere ciascuna operazione militare e stima il numero di vite perse e messe in salvo in ciascuna- focalizzandosi sulle azioni militari internazionali ed il loro risultato in termini di mortalità, piuttosto che spiegare lo svolgimento degli eventi- cercherà di evidenziare come i fattori più decisivi circa il successo o il fallimento di un intervento militare umanitario consistono nell'allineamento o nel disallineamento fra le esigenze dello scenario, gli obiettivi dell'intervento e la strategia dell'interveniente.

Tali argomentazioni verranno approfondite analizzando due casi verificatisi nello stesso arco temporale: la Somalia e la Bosnia-Erzegovina tra il 1992 ed il 1995.

4.1. Somalia (1992-1995)

Il leader dittatoriale della Somalia, Mohammed Siyad Barre, piantò il seme della sua caduta quando lanciò- nel 1977- una campagna militare volta a conquistare la regione dell'Ogaden, nella quale vivevano grandi comunità somale.

Dieci anni dopo questa campagna militare, Barre firmò un accordo di pace senza aver conquistato alcuna porzione di territorio, per lo scontento della popolazione somala.

Nel frattempo, l'economia del Paese era collassata e il mantenimento del potere da parte di Barre diventò sempre più dipendente dalla sua capacità di manipolare le rivalità tra i clan che definivano la struttura sociale e politica della Somalia.

L'incapacità di Barre di gestire la conflittualità locale sfociò in una guerra civile, che iniziò nel 1988 e, in due anni, si diffuse rapidamente fino a raggiungere la capitale Mogadiscio, dalla quale Barre fuggì a gennaio del 1991.

In quegli anni, oltre alla guerra civile, a peggiorare la situazione si aggiunse una grave siccità, che impedì alla popolazione somala di sostentarsi autonomamente⁸⁵.

Con la caduta di Barre in Somalia non esisteva più un apparato statale in grado di affrontare la crisi economica e politica; inoltre, nessuno dei gruppi ribelli era forte abbastanza da creare un nuovo governo.

Il Congresso Somalo Unito che, con la caduta di Barre, controllava Mogadiscio si divise presto in due fazioni contrapposte. La più forte, l'Alleanza Nazionale Somala (Ans), era guidata dal generale Muhammad Farah Aidid, mentre la più debole, l'Alleanza di Salvezza Somala (Ass), era guidata da Ali Mahdi Muhammad, il quale poteva però contare sul vantaggio politico di essere riconosciuto come il presidente ad interim della Somalia dall'Onu. Ciascun signore della guerra era a sua volta alleato con i leader di piccole milizie diffuse in tutto il Paese.

Il picco della guerra civile si raggiunse nel 1991, le vittime stimate fra il gennaio 1991 e l'agosto 1992 oscillarono tra 15.000 e 40.000; tuttavia, la guerra civile e la siccità innescarono una carestia senza precedenti che provocò- nello stesso arco di tempo- molti più morti (tra le 131.000 e 152.000 persone)⁸⁶.

Le poche organizzazioni umanitarie che erano rimaste in Somalia poterono fare ben poco per alleviare le sofferenze della popolazione civile, per via dell'estrema pericolosità del teatro. In aggiunta, oltre alle "tasse" che le Ong dovevano pagare alle milizie locali, molte delle scorte umanitarie furono trafugate dai banditi.

⁸⁵ S. Makinda, "*Seeking peace from chaos: humanitarian interventions in Somalia*", International Peace Academy Occasional Paper, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1993, p.23

⁸⁶ S. Hansch, "*Lives lost, lives saved: excess mortality and the impact of health interventions in Somalia emergency*", Refugee Policy Group, Washington, D.C., 1994, p.15-25.

Le Nazioni Unite- su pressione della comunità umanitaria e dello stesso Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali- autorizzarono la prima Operazione delle Nazioni Unite in Somalia (Unosom I).

Tale Operazione fu seguita, in rapida successione nei successivi due anni, da altre tre operazioni militari autorizzate dall'Onu. I quattro interventi militari produssero esiti diversi in termini di conseguimento degli obiettivi ed impatto.

Unosom I fu avviata formalmente ai primi di aprile del 1992, ma fu ufficialmente operativa solo a settembre 1992 protraendosi fino a marzo del 1993. Il mandato dell'Operazione prevedeva il monitoraggio del “cessate il fuoco” negoziato dalle Nazioni Unite, la protezione del personale dell'Onu e di tutto il suo occorrente inviato all'aeroporto ed al porto di Mogadiscio oltre che la scorta ai convogli umanitari volti a distribuire gli aiuti nei dintorni della capitale⁸⁷.

Per poter essere efficienti, le truppe di Unosom I avrebbero dovuto ottenere il consenso delle parti locali, che però mancava. I signori della guerra, infatti, avevano aderito al “cessate il fuoco” solo per consentire alle organizzazioni umanitarie di importare più generi di prima necessità, ma erano state inviate delle truppe dell'Onu che erano impreparate ad affrontare lo scenario che si sarebbero trovate davanti⁸⁸.

Il volume di scorte umanitarie che fu introdotto nel Paese- con l'inizio dell'Operazione- crebbe esponenzialmente nell'autunno del 1992, ma di tali volumi, meno del 40% raggiunse effettivamente la popolazione bisognosa⁸⁹.

Inoltre, durante l'Operazione Unosom I il raggio d'attività delle organizzazioni umanitarie si ampliò notevolmente.

Una ragione per la quale le organizzazioni di soccorso furono in grado di espandere i loro programmi d'aiuto è da individuare nei ponti aerei posti in essere con

⁸⁷ UN Security Council Resolution 751, 24 aprile 1992, URL <https://www.un.org/documents/scres.htm>.

⁸⁸ M. Sahnoun, “*Somalia: the missed opportunities*”, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1994, p.20.

⁸⁹ US Agency for International Development, Office of Foreign Disaster Assistance situation reports, in J. Hirsch, R. Oakley, “*Somalia and Operation Restore Hope: reflections on peacemaking and peacekeeping*”, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1995, p.25.

l'Operazione *Provide Relief*, autorizzata dall'Onu per facilitare la distribuzione degli aiuti umanitari alle Ong ed alle Agenzie delle Nazioni Unite⁹⁰.

Da settembre a febbraio 1993, il personale militare, tedesco e canadese unitamente all'Unicef, al Wfp ed alla Croce Rossa misero in piedi un'operazione logistica che trasportava gli aiuti umanitari dal Kenya alle regioni interne della Somalia, dove la carestia era più intensa⁹¹. Nonostante ciò, il volume di provviste spostato dall' Operazione *Provide Relief* era notevolmente inferiore a quello che le organizzazioni umanitarie- nello stesso arco temporale- avevano importato tramite il mare, rimanendo però bloccato nel porto della capitale.

I ponti aerei, tuttavia, aggirando le milizie locali ed i banditi, permettevano di rifornire delle aree cui le organizzazioni di soccorso non potevano accedere via terra e, le stesse scorte distribuite in tal modo, non erano oggetto di ruberie come avveniva nelle zone costiere del Paese.

Secondo uno studio del *Refugee Policy Group* e del *US Center for Disease Control and Prevention*, il numero di vite messe in salvo in questo periodo si attesta mediamente sui 40.000 individui⁹².

L'Operazione *Provide Relief* non rifornì tutte le aree in cui operavano le organizzazioni umanitarie, nè tantomeno fu l'unica fonte di rifornimento di generi di prima necessità nel Paese, ma fornì un'assistenza che altrimenti sarebbe stata impossibile in una situazione così critica⁹³.

Sebbene la distribuzione degli aiuti umanitari per mezzo dei ponti aerei fosse stata un successo, l'intensità degli aiuti fu comunque insufficiente se paragonata alle esigenze dello scenario; pertanto, le organizzazioni di soccorso intensificarono le richieste d'aiuto tramite i media internazionali.

⁹⁰ UN Security Council Resolution 767, 27 luglio 1992.

⁹¹ J.G. Sommer, "*Hope restored? Humanitarian aid in Somalia, 1990-1994*", Refugee Policy Group, Washington, D.C., 1999, p.23.

⁹² S. Hansch, op. cit., p.31

⁹³ S. Hansch, op. cit., p.30-31.

Nel novembre del 1992 il presidente degli Stati Uniti Bush propose al Segretario Generale Boutros-Ghali di creare una coalizione di Stati a guida statunitense per effettuare un intervento militare umanitario.

Il 3 dicembre 1992, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò la Risoluzione 794 che istituiva la *Unified Task Force* (Unitaf). Anche conosciuta con il nome di Operazione *Restore Hope*, sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite l'Unitaf aveva il mandato di adottare tutti i mezzi necessari per “stabilire il prima possibile un ambiente sicuro per le operazioni umanitarie in Somalia”⁹⁴.

La risoluzione 794 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu però non faceva alcun tipo di riferimento al disarmo ed alla riconciliazione delle parti in conflitto o la risoluzione della crisi politica.

La coalizione interveniente in Somalia raggiunse il suo culmine di forza con le 38 mila uomini provenienti da 21 Stati differenti, anche se in gran parte forniti dagli Stati Uniti⁹⁵. Nonostante i numeri imponenti, gran parte delle truppe dell'Operazione *Restore Hope* non erano forze operative, bensì contingenti logistici.

Sebbene la risoluzione 794 dell'Onu non facesse alcun riferimento all'aspetto logistico, questo rappresentava il fattore principale per attuare l'operazione. Il porto di Mogadiscio era in pessime condizioni e appena utilizzabile, ma con la riparazione delle principali strutture avrebbe potuto sostenere un alto livello d'attività. Stesso discorso poteva essere fatto per l'aeroporto della capitale; la pista d'atterraggio poteva accogliere grandi velivoli, ma non era illuminata e non possedeva nessuna torre di controllo o sistema di monitoraggio del traffico aereo⁹⁶.

Le capacità logistiche dell'Unitaf permisero alla forza interveniente di ristrutturare i porti, gli aeroporti e le strade. Tra il 10 dicembre 1992 ed il 20 gennaio 1993, ben 13 imbarcazioni con materiale umanitario approdarono al porto di Mogadiscio,

⁹⁴ UN Security Council Resolution 794, 3 dicembre 1992.

⁹⁵ J. Hirsch, R. Oakley, op. cit., p.63-64

⁹⁶ P. Johnston, “*Somalia diary*”, Lonstreet Press, Atlanta, Ga., 1994, p.47.

sbarcando all'incirca 40 mila tonnellate di cibo, medicine ed altro materiale, rendendolo il porto più trafficato d'Africa a quel tempo⁹⁷.

Inoltre, durante i primi due mesi dell'intervento, gli ingegneri militari migliorarono altri 8 eliporti nel sud della Somalia e ricostruirono 2500 chilometri di strade, permettendo ai convogli umanitari di dimezzare i tempi di traversata e di consegna degli aiuti⁹⁸.

L'impatto dell'attività dell'Unitaf, in particolar modo quella logistica, nonostante l'indiscutibile efficacia, è stato però oggetto di dibattito.

Secondo il presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton nel frattempo sostituito da George H.W. Bush, l'operazione aveva permesso di mettere in salvo circa un milione di persone⁹⁹. Secondo l'ambasciatore Oakley, capo civile dell'Operazione *Restore Hope*, "gli Stati Uniti hanno salvato milioni di somali da una morte certa¹⁰⁰". Più modesta, invece, la posizione del Segretario Generale dell'Onu, Boutros-Ghali, secondo il quale "si stima siano state salvate più di 250 mila vite durante Unosom I e Unitaf"¹⁰¹.

A discapito delle grandi dichiarazioni, è possibile affermare che durante l'Unitaf, le ambizioni e gli obiettivi dell'intervento militare aumentarono progressivamente, ma non vennero messe in salvo più vite di quanto non fosse stato fatto precedentemente. La ragione per la quale ciò avvenne, è che la forza interveniente si era mossa troppo tardi.

L'Unitaf sbarcò in Somalia nel dicembre del 1992, ma dopo l'ottobre dello stesso anno il tasso di mortalità aveva già iniziato ad abbassarsi, ben prima dell'attuazione dell'intervento su vasta scala¹⁰². Infatti, la violenza, come principale causa di morte, cominciò a ridursi in seguito al "cessate il fuoco" negoziato dall'Onu a marzo del 1992. Le privazioni- come causa di morte principale- si ridussero poiché gli effetti della carestia avevano già ucciso i membri più deboli della popolazione e perché l'attività delle organizzazioni umanitarie crebbe d'intensità in seguito al "cessate il fuoco".

⁹⁷ D. Zvijac, K.A.W. Mcgrady, "Operation Restore Hope: summary report", Center for Naval Analysis, Alexandria, Va., 1994, p.38-53.

⁹⁸ J. Hirsch, R. Oakley, op. cit., p.67.

⁹⁹ J.G. Sommer, op. cit., p. 72.

¹⁰⁰ P. Johnston, op. cit., coverbook.

¹⁰¹ B. Boutros-Ghali, "Introduction", in United Nations, "The United Nations and Somalia, 1992-1996", United Nations Blue Book Series vol.8, United Nations, New York, 1996.

¹⁰² S. Hansch, op. cit., p.14.

Andando oltre lo standard delle vite messe in salvo, l'intervento militare avrebbe potuto contribuire ad innescare quei meccanismi di ricostruzione e riabilitazione che potenzialmente- avrebbero potuto incoraggiare la ricerca di una stabilità politica di lungo periodo. Tuttavia, i leader della forza interveniente si sforzarono assiduamente di evitare la soluzione dei nodi politici dell'intervento.

Le forze militari statunitensi volevano condurre un'operazione fulminea, come era stato fatto con l'Operazione *Provide Comfort* in Iraq, senza impantanarsi in azioni complesse di disarmo e *peace-building*. Inoltre, ignorare la questione politica da una parte e trattare con i signori della guerra locali dall'altra, non fece altro che accrescere il loro potere ed il loro status, rendendo più difficoltoso il dialogo con le parti realmente interessate alla pace¹⁰³.

In sintesi, ad esclusione degli aspetti logistici, è possibile dire che l'Unitaf non ebbe alcun impatto positivo sulla crisi somala- anzi- probabilmente ne ebbe uno negativo.

Il quarto ed ultimo intervento militare nel Corno d'Africa fu la seconda Operazione delle Nazioni Unite in Somalia (Unosom II), iniziata a marzo del 1993. Il mandato, autorizzato dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, permetteva all'interveniente di "contribuire alla realizzazione di soccorsi, ... al rimpatrio dei rifugiati e degli sfollati, ... al promuovere la riconciliazione politica, ... al ristabilimento delle istituzioni regionali e nazionali e dell'amministrazione civile in tutto il Paese¹⁰⁴".

Da quanto scritto, risulta evidente come l'enorme portata politica di questo mandato contrasti con l'enfasi umanitaria delle tre operazioni precedenti. La persona più potente in Somalia, il generale Aidid, interpretò questo mandato come una minaccia diretta alle proprie ambizioni, e si dispose ad opporsi alla missione delle Nazioni Unite a tutti i costi.

¹⁰³ K. Menkhaus, "Getting out vs getting through: US and UN policies in Somalia", in *Middle East Policy*, 1 marzo 1994, p.116.

¹⁰⁴ "assist in the provision of relief and rehabilitation...the repatriation of refugees and IDPs, ... promotion and advancement of political reconciliation, ... and the re-establishment of national and regional institutions and civil administration in the entire country...", UN Security Council Resolution 814, 26 marzo 1993.

Di tutta Unosom II, né la parte civile né la parte militare era preparata ad un confronto a tali condizioni. Quando l'ammiraglio Howe arrivò a Mogadiscio- a marzo del 1993- per assumere il nuovo ruolo di *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) in capo alla missione Onu, fu sconvolto dallo scoprire l'assenza di una strategia per attuare la risoluzione delle Nazioni Unite¹⁰⁵.

Il confronto fra le truppe di Unosom II e quelle del generale Aidid divenne la principale attività della missione.

Iniziò una serie di schermaglie in successione. Il primo a muoversi fu Aidid che un mese dopo l'inizio della missione attaccò dei soldati pakistani nell'area sud di Mogadiscio, uccidendone 24. Il giorno successivo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò una risoluzione che condannava l'attacco ed autorizzava Unosom II a “prendere tutte le misure necessarie contro i responsabili dell'attacco armato...incluso...il loro arresto e la loro detenzione per la persecuzione, il processo e la punizione”¹⁰⁶.

Con l'approvazione del Segretario Generale, Howe individuò come principale mandante dell'attacco Aidid, emanando un mandato d'arresto.

Da questo momento in poi, il livello di violenza a Mogadiscio crebbe esponenzialmente. Le forze di Unosom II attaccarono diversi siti politici e militari controllati da Aidid, al prezzo di un gran numero di vittime civili; le truppe del signore della guerra, in risposta, assaltarono i convogli dell'Onu in tutta Mogadiscio¹⁰⁷.

Il livello di violenza raggiunse il suo picco ai primi di ottobre del 1993, quando forze speciali statunitensi, indipendenti dal comando delle Nazioni Unite, effettuarono sette (infruttuosi) tentativi di catturare il generale Aidid. Il bilancio degli scontri fu di un soldato malese, diciotto soldati americani e circa trecento somali morti¹⁰⁸.

Dopo questi episodi sia le Nazioni Unite che gli Stati Uniti evitarono qualsiasi tipo di confronto, mentre il generale Aidid dichiarò un “cessate il fuoco” pur mantenendo un atteggiamento ostruzionista. Unosom II si protrasse fino al marzo del 1995,

¹⁰⁵ J. Howe, SRSG in Somalia, intervista telefonica, 3 dicembre 1997.

¹⁰⁶ UN Security Council Resolution 837, 6 giugno 1993, par.5.

¹⁰⁷ United Nations, Report of the Secretary General, UN documents S/26022, 1 luglio 1993, par.25-28.

¹⁰⁸ M. Bowden, “*Blackhawk down: a story of modern war*”, Penguin Books, New York, 1999, p.35.

sforzandosi di utilizzare la diplomazia per conseguire l'obiettivo di creare le nuove istituzioni politiche previste dal suo mandato, ottenendo però un nulla di fatto.

Il supporto di Unosom II all'attività delle organizzazioni umanitarie non fu un completo disastro come il suo impatto politico, ma fu fortemente minato dall'ostilità creatasi dopo gli avvenimenti appena descritti.

Le organizzazioni di soccorso necessitavano ancora della protezione di militari per effettuare il loro lavoro; pertanto, Unosom II attuò gli stessi approcci delle precedenti missioni, sorvegliando siti sensibili oppure scortando i convogli per le varie aree della Somalia. Sfortunatamente, però, essa non poté accordare lo stesso livello di protezione fornito dall'Unitaf in precedenza per varie ragioni: aveva a disposizione poche truppe sul terreno, armate alla leggera, che operavano in base a regole d'ingaggio molto restrittive e vi era pochissima comunicazione con gli operatori umanitari.

Nonostante tali problemi, le organizzazioni di soccorso erano ormai strettamente dipendenti dalla protezione delle truppe, poiché quasi nessuna riuscì a ritornare alla vecchia pratica di negoziare con le fazioni locali quello "spazio umanitario" necessario alla loro attività. Pertanto, la maggior parte di esse non ebbe altra scelta che interrompere le operazioni e ritirare il personale¹⁰⁹.

Questa tendenza si accentuò man mano che le forze di Unosom II venivano ritirate da ogni zona, ad eccezione di Baydhoba, Kismaayo e Mogadiscio, sebbene anche in queste città, ormai, la presenza delle truppe Onu non impedisse più alle milizie locali ed ai banditi d'imperversare impunemente. Lo stesso Segretario Generale delle Nazioni Unite- nel settembre del 1994- descrisse la situazione come "altamente volatile e virtualmente incontrollabile"¹¹⁰.

¹⁰⁹ United Nations, Report of the secretary General, UN documents S/1994/1166, 14 ottobre 1994, par. 13.

¹¹⁰ United Nations, Report of the Secretary General, UN document S/1994/839, 18 luglio 1994, par. 9.



Figura 2, T.B Seybolt, "Humanitarian military intervention", Oxford University Press, Oxford, 2008.

Entrando nel dettaglio dei quattro interventi militari umanitari effettuati in Somalia, è necessario partire dai due interventi finalizzati a sostenere la distribuzione degli aiuti umanitari.

In Somalia le operazioni dell'Onu focalizzate sulla logistica ed i trasporti erano due: l'Operazione *Provide Relief e Restore Hope* o Unitaf. Effettuare una comparazione fra i due interventi è istruttivo, perché i loro piani d'azione erano estremamente differenti, ma il loro esito fu simile in termini di riduzione del tasso di mortalità nel breve periodo.

Nel luglio del 1992, con la Risoluzione 767, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzò le forze intervenienti in Somalia ad utilizzare mezzi militari allo scopo di facilitare la distribuzione degli aiuti umanitari da parte delle Ong e delle Agenzie dell'Onu. Gli Stati Uniti ed i loro alleati optarono per distribuire gli aiuti attraverso dei ponti aerei dal vicino Kenya, anche se ci volle più di un mese per mettere insieme il personale necessario ed ottenere le autorizzazioni necessarie per utilizzare i porti e gli aeroporti kenioti¹¹¹.

Il contesto nel quale avrebbero agito le truppe dell'Operazione *Provide Relief* era alquanto caotico. A Mogadiscio non esisteva alcun tipo di governo che potesse esprimere un consenso all'intervento o meno; inoltre, risultò subito evidente che le milizie sotto il controllo dei signori della guerra si sarebbero opposte con ogni mezzo alla distribuzione degli aiuti. In queste circostanze, per minimizzare il rischio d'incontrare attori ostili il personale militare dell'Operazione non fu stazionato in Somalia.

Il personale civile- militare dell'Operazione (600-800 persone circa) operò dal Kenya, mentre i 21 velivoli cargo attivi durante l'Operazione decollarono da altri quattro Stati. A svolgere il ruolo di coordinamento fra le organizzazioni di soccorso ed i contingenti militari fu un apposito forum civile (a guida statunitense), che permise alle Ong di richiedere i voli cargo ed al personale militare di verificare le necessarie condizioni di sicurezza con gli operatori umanitari¹¹².

L'Operazione *Provide Relief* riuscì a distribuire oltre 28 mila tonnellate d' aiuti umanitari, circa 140 tonnellate al giorno per 200 giorni ininterrottamente, conducendo mediamente 20 ponti aerei al giorno sino al momento del suo smantellamento nel tardo febbraio 1993¹¹³.

Tuttavia, sebbene il volume di provviste distribuite fosse di molto inferiore a quello richiesto, dopo l'attuazione dell'Operazione *Provide Relief*, il numero di persone che ne beneficiò incrementò nettamente, così come aumentò il numero di persone salvate da morte imminente.¹¹⁴

¹¹¹ J. G. Sommer, op. cit., p.23.

¹¹² Ibidem, p. 26.

¹¹³ J. Hirsch, R. Oakley, op. cit., p.25.

¹¹⁴ S. Hansch, op. cit., p.14.

L'Operazione *Restore Hope*, invece, fu autorizzata con la Risoluzione 794 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu- il 3 dicembre 1992- allo scopo d'istituire il prima possibile un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso in Somalia. I signori della guerra somali acconsentirono a tale intervento in maniera riluttante, dopo delle negoziazioni condotte con l'inviato statunitense- l'ambasciatore Robert Oakley- che minacciò, in caso di loro mancata cooperazione, un confronto con l'esercito americano.

Al tempo in cui fu adottata la risoluzione dell'Onu, l'impegno degli Stati Uniti ad intervenire in Somalia era consolidato e molti altri Paesi si unirono alla coalizione mettendo a disposizione le loro truppe.

Il generale interesse che suscitò nella comunità internazionale l'intervento umanitario fu alquanto singolare, perché molti governi e le stesse Nazioni Unite avevano a lungo ignorato il conflitto, preoccupati dalle conseguenze della recente dissoluzione dell'Unione Sovietica e dei fermenti in atto nella Repubblica Federale di Jugoslavia.

Nonostante gli iniziali tentennamenti ad intervenire, una volta che fu adottata la risoluzione, la velocità con cui si attuò l'Operazione fu sorprendente. Le prime truppe dell'Unitaf sbarcarono in Somalia sei giorni dopo l'autorizzazione dell'Onu e con l'arrivo del resto delle truppe, l'Unitaf raggiunse il suo culmine con più di 38 mila unità provenienti da 21 Paesi.

Gran parte delle truppe dell'Unitaf, in particolare quelle statunitensi, ben equipaggiate per migliorare la logistica e le infrastrutture del Paese, monitorare il traffico aereo e le operazioni portuali. Nei primi 35 giorni dell'operazione, 48 imbarcazioni trasportarono 100 mila tonnellate di materiale militare, inclusi 668 veicoli, 96 elicotteri, 3 milioni di litri d'acqua e 19 milioni di litri di carburante. In aggiunta, al porto ed all'aeroporto di Mogadiscio furono consegnate- approssimativamente- 40 mila tonnellate di acqua, cibo, medicine ed altri generi di prima necessità¹¹⁵. Inoltre, al termine dell'intervento gli ingegneri militari avevano riparato o ricostruito 2500 chilometri di strade, che permisero una più rapida distribuzione dei beni di prima necessità.

¹¹⁵ United Nations, Progress report of the Secretary General on the situation in Somalia, UN document S/25168, 26 gennaio 1993, par.24.

I punti di contatto fra l'Operazione *Provide Relief* e l'Operazione *Restore Hope* dimostrarono la flessibilità della tipologia d'intervento dedicata alla distribuzione degli aiuti umanitari. Entrambi gli interventi autorizzati dalle Nazioni Unite poterono contare su truppe altamente capaci, ben equipaggiate e in grado di lavorare con gli operatori umanitari. Ed entrambi gli interventi misero in salvo delle vite.

Qui però terminano le similarità. Molteplici sono- invece- le differenze.

In primo luogo, l'Operazione *Provide Relief* venne attuata esclusivamente per distribuire gli aiuti, mentre l'Operazione *Restore Hope* oltre a fornire assistenza logistica si occupò anche di proteggere le operazioni di soccorso. In secondo luogo, l'Operazione *Provide Relief* si caratterizzò per lo scarso impegno politico richiesto, diversamente dall'Operazione *Restore Hope* che richiese un impegno politico molto più elevato. In terzo luogo, mentre l'Operazione *Provide Relief* non ebbe il consenso delle fazioni locali, potendo contare solo su una strategia elusiva, l'Operazione *Restore Hope*- invece- ebbe il consenso dei signori della guerra somali e quindi permise alla logistica militare di migliorare le infrastrutture della Somalia all'interno della protezione offerta da una strategia di dissuasione.

Riassumendo, è possibile affermare che l'Operazione *Provide Relief* essendo stata attuata prima- quando le esigenze umanitarie erano notevoli- ha salvato molte più vite di quanto non fatto dai successivi interventi.

Nel 1992 il problema principale della Somalia era la mancanza di un governo nazionale. Le operazioni dell'Onu Unosom I e II erano volte a risolvere questo problema, prima diplomaticamente poi con la forza.

Unosom I e II e l'operazione Unitaf tra le due, si sforzarono di proteggere le operazioni di soccorso¹¹⁶. Unosom I cercò di attuare *point protection*, fallendo completamente; Unitaf riuscì a fornire alle organizzazioni umanitarie *area* e *point protection*, ma per un periodo di tempo limitato; infine Unosom II attuò sempre *area* e *point protection*, che fallì man mano che l'operazione si protrasse.

¹¹⁶ United Nations, Department of humanitarian affairs, "Iraq: humanitarian assistance continued in 1993", in "DHA news, 1993 in review", n.7, ed. speciale, gen/feb 1994, p.29.

Cronologicamente, la prima operazione fu Unosom I, istituita dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu ad aprile 1992, in seguito alla proclamazione del "cessate il fuoco" di marzo dello stesso anno. La forza interveniente, tuttavia, non divenne operativa prima di settembre 1992, per via della riluttanza dei membri della coalizione ad impiegare truppe ed equipaggiamenti.

Il mandato della coalizione prevedeva il monitoraggio del "cessate il fuoco" negoziato dalle Nazioni Unite e la protezione delle organizzazioni umanitarie nell'area di Mogadiscio. Per far ciò, 50 osservatori militari erano dedicati al primo obiettivo mentre 500 soldati dovevano garantire il secondo¹¹⁷.

La necessità di proteggere le organizzazioni di soccorso era evidente e aumentò con il passare del tempo. Gli sforzi umanitari ampliarono notevolmente la loro portata durante il periodo del "cessate il fuoco", da una parte per via di uno scenario più sicuro, dall'altra perché le organizzazioni umanitarie avevano avuto tempo di prepararsi ed organizzarsi. In relazione a ciò, l'effetto dell'ampliamento del raggio d'azione delle Ong fu un abbassamento del tasso di mortalità dovuto alla carestia¹¹⁸; l'effetto negativo fu il continuo assalto da parte dei banditi alle provviste umanitarie, man mano che i volumi di risorse crescevano nel Paese.

Come anticipato, sebbene uno degli obiettivi primari fosse quello di proteggere tramite *point protection* le operazioni di soccorso nell'area di Mogadiscio, nella realtà dei fatti, fu fatto poco e nulla dato che la capitale somala non fu mai ufficialmente dichiarata *safe area*. Il materiale umanitario continuò ad essere trafugato e gli operatori umanitari continuarono ad essere minacciati. La ragione di ciò è da individuare nella mancata attuazione- da parte delle truppe dell'Onu- di una strategia di difesa, che avrebbe dovuto sopperire al fallimento dell'approccio deterrente applicato fino a quel momento ed impedire che i banditi e le milizie sotto il controllo dei signori della guerra locali continuassero impunemente le loro attività.

Un'altra ragione per la quale Unosom I non fu efficace nel proteggere le Ong fu l'opposizione del generale Aidid. Quando sbarcarono in Somalia i primi contingenti militari, un accordo tra Aidid e il rappresentante delle Nazioni Unite Sahnoun, limitò

¹¹⁷ UN Security Council Resolution 721, 24 aprile 1992.

¹¹⁸ S. Hansch, op. cit., p.30-31.

severamente l'attività e la libertà di movimento delle truppe¹¹⁹. Ad esempio, le unità statunitensi furono costrette ad accamparsi all'esterno del perimetro dell'aeroporto di Mogadiscio (che si supponeva avessero dovuto proteggere), perché una fazione alleata di Aidid si rifiutò di cedere il controllo dell'infrastruttura.

A tutto ciò si aggiungevano i problemi di personale di Unosom I.

Nonostante il Consiglio di Sicurezza dell'Onu avesse autorizzato lo sbarco di circa 3000 uomini, al massimo della sua capacità combattiva Unosom I poté contare solo su 893 soldati leggermente armati¹²⁰.

Lo stesso mandato dell'operazione non permise un'efficace protezione delle operazioni di soccorso. Sulla base del Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, le truppe erano state autorizzate ad agire solo per legittima difesa; l'interpretazione di tale disposizione fu presa dalle truppe dell'Onu in maniera molto restrittiva, rendendo i soldati semplici spettatori delle incursioni dei banditi.

La situazione, tuttavia, si capovolse totalmente quando Unosom I fu eclissata dall'intervento multilaterale guidato dagli Stati Uniti tra il dicembre 1992 e il marzo 1993, l'Operazione *Restore Hope*.

L'Unitaf aveva il mandato dell'Onu di "istituire il prima possibile un ambiente sicuro per le organizzazioni umanitarie in Somalia"¹²¹. L'esercito statunitense e conseguentemente- tutte le altre parti della forza multilaterale interveniente interpretarono il mandato come un'operazione temporanea di protezione delle operazioni di soccorso in Somalia, in particolare a Mogadiscio. Il Segretario Generale dell'Onu- invece- si battè per una interpretazione più estensiva del mandato, comprendendo in esso il perseguimento della pace nel Paese ed il disarmo di tutte le fazioni somale ostili.

Sotto il comando civile dell'ambasciatore Robert Oakley ed il comando militare del generale Robert Johnston, le truppe dell'Unitaf inizialmente attuarono *point*

¹¹⁹ J. Drysdale, "Foreign military intervention in Somalia: the root cause of the shift from UN peacekeeping to peacemaking and its consequences", in W. Clarke, J. Herbst, "*Learning from Somalia: the lessons of armed humanitarian intervention*", Westview Press, Boulder, Col., 1997, p.124

¹²⁰ United Nations, "*The blue helmets: a review of United Nations peacekeeping*", United Nations, New York, 1996, p.292.

¹²¹ UN Security Council Resolution 794, 3 dicembre 1992, par.10

protection, sorvegliando i più importanti siti sensibili di Mogadiscio e fornendo le scorte armate ai convogli umanitari per la città e nei suoi dintorni.

Successivamente, dal dicembre 1992 al maggio 1993, la forza interveniente attuò anche una forma di *area protection* a Mogadiscio, sebbene la città non fosse stata formalmente proclamata come *safe area*.

Una delle principali minacce per le operazioni di soccorso era costituita dai miliziani a bordo di veicoli pesantemente armati (le cosiddette tecniche), sotto il controllo dei signori della guerra locali¹²². Le negoziazioni dell'Unitaf con signori della guerra rivali Aidid e Mahdi, portarono all'accoglimento da parte dei due della richiesta di Oakley e Johnston di ritirare da Mogadiscio tutte le loro tecniche¹²³. La rimozione dell'artiglieria pesante somala permise quindi un ampliamento delle operazioni di soccorso.

La *point protection* attuata dall'Unitaf fu estremamente dinamica. L'arrivo di contingenti militari, in ciascuno dei settori umanitari, fu attentamente organizzato per fornire la massima protezione agli operatori umanitari e al personale militare. Fu, pertanto, posta molta enfasi sulla causa umanitaria dell'operazione, un dato essenziale per mantenere una stabile relazione con i somali e le Ong.

Man mano che la presenza dell'Unitaf in Somalia si rafforzò, diminuirono le ruberie del materiale umanitario e gli attacchi alle operazioni di soccorso. Tale circostanza non fu casuale. L'Unitaf fu efficace nel dissuadere gli attacchi alle operazioni di soccorso perché riuscì a comunicare con i detentori del potere locale, aveva una capacità militare di gran lunga superiore a quella delle milizie somale e aveva dimostrato l'impegno e la capacità d'utilizzare la sua forza nelle ipotesi in cui la sua strategia fosse stata minacciata.

Ovviamente non tutto andò sempre per il meglio.

Nonostante il buon livello di comunicazione ed organizzazione, ci furono molti disguidi. Nel secondo porto più importante del Paese, Kismaayo, i signori della guerra locali, il colonnello Ahmed Omar Jess e il generale Mohamed Said Hersi Morgan, diedero vita ad un conflitto del tutto personale, conducendo reciproci attacchi l'uno verso l'altro.

¹²² C. Adibe, "Managing arms in peace processes: Somalia", United Nations Institute for Disarmament Research, Disarmament and Conflict Resolution Project, UNIDIR/95/30, United Nations, New York, 1995, p.74.

¹²³ J. Hirsch, R. Oakley, op. cit., p.57.

Le schermaglie non impedirono alle forze statunitensi e belghe di evitare infiltrazioni delle forze di Morgan e Jess dentro la città, a discapito del normale svolgimento delle operazioni di soccorso.

Indipendentemente dai problemi di comunicazione, la forza interveniente poté contare su una capacità combattiva enormemente superiore a quella delle forze somale.

Le truppe statunitensi che sbarcarono nel dicembre 1992 poterono contare su veicoli corazzati, armi leggere, imbarcazioni e supporto aereo. In aggiunta, nella seconda metà di dicembre, si aggiunsero altri 10 mila uomini provenienti da Italia, Canada, Francia e Marocco, permettendo una rapida estensione delle operazioni. A distanza di un mese, le truppe Unitaf raggiunsero le 38 mila unità provenienti da 21 Paesi, di cui 25 mila solo dagli Stati Uniti.

Sebbene i numeri della forza multilaterale fossero imponenti, così come la sua potenza effettiva, le regole d'ingaggio delle truppe enfatizzavano- ancora una volta- la natura non offensiva dell'Operazione *Restore Hope* e l'importanza dei due principi fondamentali di proporzionalità ed ultima risorsa. Allo stesso tempo, tuttavia, le stesse regole consentivano alle truppe d'ingaggiare di propria iniziativa gli individui o i gruppi di persone che ritenevano pericolosi e usare effettivamente la forza qualora essi- o i loro comandanti- lo ritenessero opportuno.

Pertanto, nonostante la volontà dei leader politici fosse quella di minimizzare il rischio di perdite, le truppe Unitaf (in particolare quelle statunitensi), si dimostrarono risolte ad utilizzare la loro forza nel momento in cui le regole del gioco fossero state sfidate dalle fazioni locali¹²⁴.

A sostegno di quanto affermato, nel gennaio 1993, le truppe statunitensi attaccarono due postazioni controllate dal generale Aidid, in risposta ad una serie d'incidenti avvenuti nei giorni precedenti con le truppe Unitaf.

Dopo questo evento, gli attacchi alle truppe intervenienti ed alle operazioni di soccorso divennero rari, per l'intera durata dell'Operazione *Restore Hope*.

¹²⁴ G. Newbold, personal interview, US Marine Corps Headquarters, Navy annex, Arlington, Va., 29 agosto 1997.

Quanto di buono ottenuto con l'Operazione *Restore Hope*, tramite il coordinamento e una strategia deterrente, fu cancellato dall'impatto della seconda operazione dell'Onu in Somalia (Unosom II) dai primi di maggio del 1993.

Se gli obiettivi primari della forza interveniente rimasero umanitari e politici, l'enfasi sul carattere politico fu molto più accentuato. Il mandato per una nuova operazione che venne richiesta all'Onu dal Segretario Generale Boutros-Ghali si fondava sulla necessità d'identificare nuovi meccanismi di riconciliazione, disarmo e dialogo politico.

Sebbene la richiesta del mandato includesse anche la tutela del personale, del materiale e delle installazioni delle organizzazioni umanitarie, era particolarmente evidente come gli obiettivi umanitari fossero secondari¹²⁵.

Come fu per l'Unitaf, anche per Unosom II l'attività principale fu quella di proteggere le operazioni di soccorso attraverso *point protection* e *area protection*, attuando strategie di dissuasione e difesa. Purtroppo, le truppe dell'Onu non solo furono meno efficienti di quelle dell'Unitaf a realizzare la dissuasione, ma furono anche coinvolte in molte più azioni difensive.

L'aspra relazione che intercorreva fra le Nazioni Unite ed il generale Aidid cominciò a degenerare nel giugno 1993, quando un contingente di soldati pakistani effettuò un'ispezione in una sua postazione contro il suo volere. Aidid rispose attaccando il contingente pakistano in ritirata, uccidendo 24 soldati e ferendone 56.

Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu passò- *de facto*- ad una dichiarazione di guerra al generale Aidid e il Rappresentante delle Nazioni Unite- Jonathan Howe- con l'approvazione del Segretario Generale, mise una taglia sulla testa di Aidid¹²⁶.

Da questo momento in poi, l'agenda politica dominò quella umanitaria e lo scenario degenerò velocemente, in particolare a Mogadiscio¹²⁷. La trappola "asimmetrica" ideata da Aidid aveva funzionato.

¹²⁵ United Nations, Report of the Secretary-General, UN document S/25354, 3 marzo 1993, par.56-88.

¹²⁶ J. Howe, SRSG in Somalia, telephone interview, 3 dicembre 1997.

¹²⁷ United Nations, Report of the Secretary General on the implementation of Security Council Resolution 837, UN document S/26022, 1 luglio 1993, par.25-28.

Le conseguenze della priorità conquistata dall'agenda politica su quella umanitaria furono devastanti. Al momento dell'attuazione di Unosom II, le Ong stavano svolgendo un ottimo lavoro per provvedere alle necessità della stremata popolazione somala. Con l'escalation del conflitto e la chiusura dell'aeroporto di Mogadiscio (interdetto ai velivoli non militari perché a portata di missili terra-aria), le organizzazioni umanitarie dovettero interrompere tutte le loro attività.

Tutte le attività umanitarie nell'area della capitale furono bloccate fino alla metà di ottobre, quando Aidid riuscì a conseguire una vittoria sulle forze speciali degli Stati Uniti, le quali- agendo indipendentemente- tentarono inutilmente di catturarlo.

In seguito al fallimento dell'operazione, gli Stati Uniti annunciarono l'intenzione di ritirarsi e le Nazioni Unite ripresero a perseguire la loro agenda attraverso la diplomazia, riducendo il livello della violenza¹²⁸.

Con il ridimensionamento di Unosom II aumentarono nuovamente le ruberie ai convogli umanitari e più ci si avvicinava alla capitale più grave era la situazione. Non divenne insolito per gli operatori umanitari, quelli dell'Onu e per lo stesso personale militare essere oggetto d'attacchi, minacce o rapimenti; al punto che- a luglio 1994- le forze di Unosom II provvedevano solo a "mantenere la sicurezza delle installazioni chiave, scortare i convogli e proteggere il personale umanitario"¹²⁹. In gran parte in maniera inefficace.

Con la chiusura di Unosom II a marzo 1995, la situazione si aggravò ulteriormente. L'aeroporto di Mogadiscio fu chiuso; il porto finì in mano alle milizie locali; moltissime Ong ed Agenzie dell'Onu interruppero i programmi d'aiuto e ritirarono il loro personale; le organizzazioni umanitarie che rimasero, agirono con un basso profilo ed esclusivamente nei luoghi in cui il loro personale era relativamente al sicuro.

È possibile affermare, pertanto, che Unosom II fallì completamente l'obiettivo di proteggere le operazioni di soccorso, perché la causa politica soffocò quella umanitaria e

¹²⁸ G. Anderson, "Unosom II: not failure, not success", in D.C.F. Daniel, B.C. Hayes, *"Beyond traditional peacekeeping"*, St. Martin Press, New York, 1995, p.272.

¹²⁹ United Nations, Further report of the Secretary-General, UN document S/1994/839, 18 luglio 1994, par.24.

la forza militare era impreparata ed incapace di respingere le incursioni delle fazioni somale.

L'esperienza di Unosom II è stata un'importante lezione, nel contesto post Guerra Fredda, sulla difficoltà di attuare un cambio di regime nel momento in cui i più forti attori locali si oppongono agli obiettivi dell'interveniente. Questo perché quando i costi dell'intervento aumentano, quegli stessi governi riconoscono lo squilibrio delle volontà e- per evitare delle perdite- decidono di tirarsene fuori.

Nella fattispecie, le ambizioni delle Nazioni Unite non combaciaron con la loro capacità militare e diplomatica. Nel momento in cui Howe assunse il controllo a marzo del 1993, Unosom II non aveva nemmeno sufficiente personale civile e anche sotto il profilo militare non era messa meglio. Le iniziali 18 mila truppe provenivano per lo più da Pakistan, Egitto e India; non erano arrivate nei tempi designati ed erano malamente equipaggiate. In aggiunta, durante il culmine del confronto con Aidid, c'erano poco più di 20 mila soldati provenienti da 27 diversi Stati- il che rendeva la catena di comando farraginoso.¹³⁰

In virtù di quanto affermato, Unosom II fu messa nella scomoda posizione di basarsi su un mandato politicamente ambizioso in relazione alla forte opposizione degli attori locali ed alle risorse necessarie per perseguirlo, cosa che la rese incapace di dissuadere gli attacchi. Inoltre, la priorità della causa politica unita alle regole del gioco mise in pericolo l'assistenza umanitaria anziché tutelarla.

In Somalia, il coinvolgimento militare internazionale fra il 1992 ed il 1995, fu un insieme caotico di eventi. Può essere visto sia come una manifestazione di un nuovo ordine mondiale successivo alla Guerra Fredda, sia come una prima affermazione dell'esistenza di un diritto d'interferenza della sovranità di un altro Stato. Può essere visto come un test probante per le capacità militari e politiche delle Nazioni Unite, che ne evidenziò i limiti. Può essere visto come una dimostrazione- per i Paesi intervenienti- dei costi e delle sfide connessi ad un tale tipo d'intervento, in particolar modo quando è finalizzato a forzare politicamente e militarmente la mano a forti parti opposti.

¹³⁰ United Nations, Further report of Secretary General, UN document, S/26317, 17 agosto 1993, par.6-9.

La comunità umanitaria è stata testimone delle difficoltà del coinvolgimento dei militari nelle crisi umanitarie. Sebbene molte Ong invocassero l'intervento armato, successivamente si resero conto che fare affidamento sulle truppe, comportava la perdita di quell'aura di neutralità ed imparzialità.

Infine, il caso della Somalia si presta ad alcune osservazioni relative alla mortalità.

I policymaker e i media internazionali dimostrarono di avere una comprensione limitata delle cause di mortalità; oppure, se ce l'avevano essa fu manipolata a piacimento. Parimenti, gli stessi sembrarono avere una limitata comprensione dell'impatto di un intervento militare umanitario. Nonostante esso indubbiamente permettesse di mettere in salvo vite umane, avrebbe dovuto essere attentamente calibrato in rapporto alle esigenze dello scenario, dato che- com'è risultato evidente- spesso un ponte aereo può avere maggiori effetti rispetto ad un'invasione "*boots on the ground*".

L'esperienza storica evidenzia come, nonostante la dura lezione impartita dalla Somalia, i governi della comunità internazionale e le Nazioni Unite stessero per commettere gli stessi errori in Bosnia- Erzegovina.

4.2. Bosnia-Erzegovina (1992-1995)

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, il Maresciallo Josip Tito istituì la Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, governandola come uno Stato comunista sino alla sua morte nel 1980.

Con la morte di Tito, la coesione delle sei repubbliche (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Slovenia, Serbia, Macedonia e Montenegro) iniziò a sfaldarsi e in Jugoslavia s'innescò quel processo che portò alla sua dissoluzione.

In Serbia, Slobodan Milosevic ottenne il potere divenendo presidente, promettendo di mantenere la Jugoslavia unita sotto un consolidato controllo serbo. Il

contrasto fra i propositi serbi di mantenere unita la Jugoslavia e la spinta indipendentistica delle altre cinque repubbliche ebbe effetti devastanti¹³¹.

Dopo numerose consultazioni, nel giugno 1991 la Croazia e la Slovenia dichiararono la loro indipendenza dalla Jugoslavia. Un mese dopo, la stessa Slovenia ritirò i propri contingenti dall'esercito jugoslavo ed ottenne riconoscimento internazionale in quanto Stato indipendente. La presenza di grandi comunità serbe in Croazia, invece, diede vita ad un conflitto con la Repubblica Federale di Jugoslavia. I militari e le forze di polizia si accanirono contro i serbi che risiedevano in Croazia (specialmente nelle regioni della Slovenia occidentale e nella regione croata della Krajina) deportandoli dalle proprie abitazioni. Il conflitto si protrasse fino al gennaio 1992, quando si raggiunse un accordo per il "cessate il fuoco".

A febbraio del 1992, in Bosnia-Erzegovina la maggioranza dei votanti optò per l'indipendenza tramite un referendum, il quale però fu boicottato dalle comunità serbo-bosniache che risiedevano in una regione che un mese prima aveva dichiarato l'indipendenza dalla Bosnia-Erzegovina, la Repubblica Srpska.

La Jugoslavia si era dissolta del tutto.

Con la definitiva dissoluzione della Jugoslavia, i nazionalisti serbi intrapresero un percorso politico che avrebbe riportato in auge la "Grande Serbia", che ritenevano includesse ampie porzioni della multietnica Bosnia-Erzegovina¹³².

La guerra in Bosnia-Erzegovina si configura come estremamente complessa, con molte fazioni, un esteso coinvolgimento militare e diplomatico (anche internazionale) e un accanimento discriminatorio nei confronti della popolazione civile su base etnica.

Il conflitto si è protratto fino al dicembre 1995, quando le parti hanno firmato il *General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Erzegovina*, meglio conosciuto come l'Accordo di *Dayton*.

¹³¹ S. Burg, P. Shoup, "The war in Bosnia-Erzegovina: ethnic conflict and international intervention", M.E. Sharpe, New York, 1999, p.2.

¹³² M. Toole, S. Galson, W. Brady, "Are war and public health compatible?", *The Lancet*, vol.341, 8 maggio 1993, p.1194.



Figura 3, tratta da Enciclopedia Treccani online, *Bosnia-Erzegovina, 1995*, URL: <http://www.treccani.it/enciclopedia/bosnia-ed-erzegovina/>

La risposta internazionale alla guerra in Bosnia-Erzegovina fu, allo stesso modo, alquanto complicata.

Le Nazioni Unite iniziarono ad interessarsi alla questione bosniaca quando il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 749 del 7 aprile 1992, autorizzando la *UN Protection Force* (Unprofor) ad espandere l'area delle sue operazioni dalla Croazia alla Bosnia-Erzegovina. Il mandato iniziale dell'Unprofor fu successivamente ampliato fino al tardo 1995.

Tuttavia, l'Unprofor fu incapace di proteggere la popolazione civile, le operazioni di soccorso e persino il suo stesso personale; tutto ciò, unito alla mancanza di un reale sforzo diplomatico per risolvere la questione politica condusse ad un uso

intensivo della forza militare da parte della Nato. L'offensiva aerea della Nato, nota come Operazione *Deliberate Force*, e le successive manovre delle forze di terra croate spinsero i serbi ed il loro presidente Milosevic ad interrompere il conflitto e sedersi al tavolo delle negoziazioni.

In primo luogo, andando nel dettaglio, si passerà ad analizzare l'attività dell'Unprofor in relazione al supportare l'attività delle organizzazioni umanitarie.

Nel corso del conflitto bosniaco, tutte le fazioni in lotta si sono servite delle privazioni come uno strumento d'offesa. Tra tutte, la comunità bosniaco-musulmana- il gruppo più debole- fu quella a soffrirne maggiormente.

In risposta, le Ong e le Agenzie dell'Onu hanno lavorato duramente per consentire una rapida diffusione degli aiuti umanitari, salvando innumerevoli vite. Le forze militari intervenienti- invece- hanno sostenuto tale assistenza umanitaria in molti modi; l'Unprofor, infatti, da una parte contribuì a mantenere operativo l'aeroporto di Sarajevo (essenziale alla sopravvivenza della città), dall'altra parte fornì le scorte armate ai convogli umanitari inviati nelle varie regioni della Bosnia-Erzegovina.

I primi problemi cominciarono ad aversi nel febbraio 1993, quando l'Unhcr sospese l'attività dei suoi convogli umanitari nella zona orientale della Bosnia-Erzegovina, perché le truppe serbe rifiutavano costantemente l'accesso di tali convogli alle enclavi bosniaco-musulmane dell'area. Per tal motivo, come ritorsione il governo di Sarajevo si rifiutò di accettare qualsiasi tipo d'assistenza umanitaria finché non si fosse prestato soccorso alle enclavi orientali.

Il problema dell'Unhcr di non essere in grado di negoziare un passaggio sicuro con i serbi e la mancata volontà di alcuni governi occidentali di farsi strada via terra, fu aggirato quando Francia, Germania e Stati Uniti- tramite dei ponti aerei- sganciarono gli aiuti umanitari direttamente dall'alto¹³³. Velivoli militari C-130 cargo, decollarono da Ramstein in Germania per consegnare circa 18 mila tonnellate di aiuti umanitari- tra il

¹³³ J. Gow, *Triumph of the lack of will: international diplomacy and the Yugoslav war*, Hurst&co., London, 1997, p.131-132.

febbraio 1993 e l'agosto 1994¹³⁴- volando di notte per evitare la contraerea serba e rifornendo le aree isolate di Srebrenica, Bihać, Gorazde e Žepa.

Il più delle volte i lanci effettuati coprivano totalmente le necessità dell'area, ma altre volte i lanci non andavano a buon fine e a malapena si riuscivano a rifornire le città. L'esito di tali rifornimenti quindi dipendeva non solo dall'accuratezza dei ponti aerei, ma anche dalla capacità dei civili d'impossessarsi dei rifornimenti tra il fuoco incrociato delle truppe serbe; infatti, tutto il materiale che i civili assediati non riuscivano a prendere finiva nelle mani delle truppe serbe. Per tal ragione l'operazione fu interrotta nell'agosto 1994 per motivi di sicurezza¹³⁵.

L'utilizzo dei ponti aerei non era il modo migliore per dispensare gli aiuti umanitari. Erano molto costosi, dispensavano poche provviste ed esponevano il materiale al pericolo. In generale, tuttavia, furono un espediente riuscito per effettuare l'assistenza umanitaria ad una parte della popolazione che non poteva essere raggiunta via terra.

L'operazione ebbe successo perché la forza aerea coinvolta dimostrò di avere le capacità necessarie per consegnare gli aiuti da una grande distanza e con relativa precisione. In particolare, i governi coinvolti furono perfettamente consapevoli di poter sopportare tali costi fin tanto che il livello di rischio per le loro forze aeree rimase basso.

Il secondo modo in cui le forze militari si resero utili alla distribuzione dell'assistenza umanitaria fu nella capitale.

Il ponte aereo di cui poté godere Sarajevo durò dal 30 giugno 1992 al 5 gennaio 1996, il più lungo nella storia¹³⁶. L'assedio della capitale iniziò ad aprile 1992 e, come per le altre enclavi assediate nel Paese, le condizioni di vita furono estremamente aspre per la mancanza dei generi di prima necessità. Inoltre, l'artiglieria ed i cecchini serbi mietevano molte vittime tra i civili, aggravando la situazione sanitaria generale. In questo periodo, il tasso di mortalità in città (alla fine del 1993) toccò punte di 15.3 morti ogni

¹³⁴ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.23.

¹³⁵ Ibidem, par.24.

¹³⁶ A. Roberts, International Institute for Strategic Studies, "*Humanitarian action in a war: aid, protection and impartiality in a policy vacuum*", Adelphi paper n.305, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.36.

1000 individui all'anno, rispetto al tasso pre bellico di 9 morti ogni 1000 individui all'anno.

Sebbene gran parte delle vittime fossero dovute alla violenza, il tasso di mortalità per cause non violente fu parimenti elevato¹³⁷; ma lo straordinario sforzo delle organizzazioni umanitarie impedì che molte più persone perdessero la vita a causa delle privazioni. In tutto ciò l'Unprofor svolse un ruolo essenziale.

Il 5 giugno 1992 l'Unprofor riuscì a negoziare un accordo con l'esercito serbo-bosniaco per consentire la riapertura dell'aeroporto della capitale per motivi umanitari; l'accordo divenne reale quando il presidente francese Mitterrand effettuò una visita a sorpresa a Sarajevo a fine giugno. Così- ai primi di luglio- le forze dell'Unprofor si avvicendarono a quelle serbo-bosniache nel controllo dell'aeroporto¹³⁸.

L'Unhcr coordinò il ponte aereo dai suoi quartier generali a Ginevra ed Ancona, in stretta collaborazione con l'Unprofor ed altri 20 Stati tra cui Canada, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti¹³⁹.

L'Unprofor sulla base delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu numero 758, 761, 770 aveva il mandato di assicurare la sicurezza ed il funzionamento dell'aeroporto al fine di assistere l'attività umanitaria¹⁴⁰. Nei tre anni e mezzo di gestione dell'aeroporto, 12.951 velivoli cargo consegnarono 160.677 tonnellate di materiale umanitario¹⁴¹.

Il ponte aereo, tuttavia, non fu l'unica fonte di soccorso e di rifornimento durante l'assedio di Sarajevo. I convogli umanitari terrestri dispensarono circa lo stesso volume d'aiuti durante il primo anno d'assedio, ma l'accesso via terra divenne progressivamente più difficile man mano che i serbi stringevano il cerchio attorno la capitale¹⁴²; al punto

¹³⁷ D. Jalovcic, A. Davis, "*Health, water and heating in Sarajevo: a report of a household survey*", Medecins sans Frontieres, Amsterdam, dicembre 1993, p.5.

¹³⁸ B. Cohen, G. Stamkoski, "*With no peace to keep...UN peacekeeping and the war in former Yugoslavia*", Gainpress Ltd., Londra, 1995, p.78.

¹³⁹ Unhcr, "Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina", *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997, p.4.

¹⁴⁰ United Nations, Security Council Resolution 758, 8 giugno 1992; 761, 28 giugno 1992; 770, 18 agosto 1992.

¹⁴¹ A. Roberts, op. cit., p.36.

¹⁴² Who, "*Threats of starvation in Bosnia-Herzegovina*", Press release Who/ 62, 5 ottobre 1992.

che ad agosto 1993 questi controllavano i maggiori punti d'accesso e potevano bloccare i convogli a piacimento¹⁴³.

In queste condizioni, più il tempo passava maggiore era l'importanza del ponte aereo su Sarajevo. Eppure, nonostante l'Unprofor operasse attraverso una strategia elusiva, poté mantenere il funzionamento dell'aeroporto solo perché le forze serbe lo consentivano, dato che le Nazioni Unite- negoziando da una posizione di debolezza- fecero parecchie concessioni ai serbo-bosniaci.

Pur di mantenere il controllo dell'aeroporto, l'Unprofor aveva accordato il mantenimento dell'assedio attorno la capitale e l'utilizzo dell'aeroporto esclusivamente per fini umanitari¹⁴⁴. In aggiunta, i serbi insistettero perché l'Unhcr provvedesse a che una parte degli aiuti fosse consegnata alle truppe serbe nell'area di Sarajevo; in forza di ciò, secondo l'Unhcr, più di un quarto delle provviste destinate a Sarajevo venne poi dirottata ai serbo-bosniaci¹⁴⁵.

Nonostante tutte le concessioni fatte, l'aeroporto fu spesso chiuso quando i serbi si rifiutarono di garantire le condizioni di sicurezza. La frequenza delle chiusure aumentò progressivamente: 15 giorni nel 1992, 38 giorni nel 1993, 104 giorni nel 1994 e 161 nel 1995 (da aprile fino al 16 settembre), quando grazie agli sviluppi dell'Operazione *Deliberate Force* della Nato riaprì definitivamente¹⁴⁶.

In sintesi, si può affermare che i costi politici del compromesso con una parte come quella serba furono considerevoli e che il ponte aereo di Sarajevo, sebbene fosse un successo umanitario, contribuì a congelare il conflitto e ridusse l'impegno politico dei governi coinvolti a prendere azioni incisive per porre fine alla guerra.

In secondo luogo, si passerà ad analizzare l'attività dell'Unprofor sotto il profilo della protezione delle operazioni di soccorso.

¹⁴³ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.113.

¹⁴⁴ P. Maass, *Love thy neighbour: a story of war*, Vintage books, New York, 1996, p.168-169.

¹⁴⁵ M. Cutts, *The humanitarian operation in Bosnia, 1992-1995: dilemmas of negotiating humanitarian access*, New Issues in Refugees Research, Working Paper n.8, Unhcr Policy Research Unit, Ginevra, Maggio 1999, p.19-21.

¹⁴⁶ B. Cohen, G. Stamkoski, op. cit., p.83-84.

La guerra in Bosnia-Erzegovina distrusse completamente le normali attività economiche e agricole. Un anno dopo l'inizio dei combattimenti, nel gennaio del 1993, l'Organizzazione Mondiale della Sanità denunciò gravi privazioni alimentari per tutte le fasce della popolazione¹⁴⁷. Tutte le comunità coinvolte, pertanto, erano dipendenti dall'assistenza delle organizzazioni umanitarie anche solo per procurarsi del cibo. Gli sforzi dell'Unhcr e di tutte le Ong assunsero una notevole rilevanza.

Tra marzo 1993 e dicembre 1994, le organizzazioni umanitarie distribuirono circa 821.500 tonnellate di generi di prima necessità a tutta la popolazione bisognosa della Bosnia-Erzegovina¹⁴⁸, di cui più della metà distribuita tramite convogli terrestri.

I convogli umanitari, tuttavia, erano altamente vulnerabili alle ruberie e spesso venivano bloccati ai *checkpoint* in mano alle truppe serbe.

In risposta alla necessità di proteggere le operazioni di soccorso, il Consiglio di Sicurezza dell'Onu adottò in maniera successiva due risoluzioni che- progressivamente- ampliarono la capacità delle forze intervenienti.

La Risoluzione 770 del 13 agosto 1992, autorizzava gli Stati (non l'Unprofor) ad utilizzare la forza, qualora fosse necessaria a proteggere le operazioni umanitarie. Con una successiva risoluzione di settembre 1993, il principale obiettivo dell'Unprofor divenne la protezione dell'attività umanitaria in Bosnia-Erzegovina.

Tuttavia, sebbene tali risoluzioni dell'Onu avessero ampliato il mandato dell'Unprofor ed autorizzato un incremento del numero delle truppe, esse continuarono ad obbligare le forze intervenienti a mantenere un approccio di *peacekeeping*, sulla base della convinzione che la sola presenza delle truppe dell'Onu avrebbe costituito un deterrente sufficiente.

Nonostante le pesanti limitazioni, l'Unprofor aiutò le organizzazioni umanitarie ad accedere a tutte quelle aree precedentemente inaccessibili, dato che la posizione dell'Unhcr e delle altre Ong, si rafforzò con il coinvolgimento militare. A tal punto che,

¹⁴⁷ M.Toole, S. Galson, W. Brady, op. cit., p.1193-1196.

¹⁴⁸ Unhcr, "Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina", *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997, p.8.

dalla metà del 1993, la protezione delle organizzazioni di soccorso dipendeva interamente dall'Unprofor.

Le regole d'ingaggio a cui dovevano sottostare le truppe dell'Unprofor e la stessa evoluzione del conflitto però diminuirono la capacità delle truppe delle Nazioni Unite di proteggere le organizzazioni umanitarie. In molti casi, in aggiunta, la stessa presenza dell'Unprofor sembrò attirare gli attacchi ai convogli umanitari piuttosto che dissuaderli. Pertanto, l'Unhcr e le Ong preferirono tornare ad agire senza scorta militare in molte aree controllate dai serbi¹⁴⁹.

La progressiva inefficacia della protezione delle truppe dell'Unprofor provocò due conseguenze indesiderate. Da una parte il personale umanitario fu sempre più soggetto ad attacchi e violenze, dall'altra parte la necessità di protezione spinse molte Ong ad assumere compagnie di sicurezza private¹⁵⁰.

La progressiva incapacità dell'Unprofor di svolgere la protezione delle operazioni di soccorso fu, quindi, frutto dell'impossibilità di utilizzare la forza e della mancanza di volontà da parte dei governi nazionali di autorizzare un mandato più flessibile o più adeguate capacità militari.

In queste circostanze la situazione degenerò progressivamente.

I serbo-bosniaci, ad eccezione delle regioni più vicine al territorio croato, si ritrovarono costantemente nella posizione di dettare i termini d'accesso alle aree più colpite, poiché poterono contare sul controllo del potere locale. Ciò significò che la distribuzione degli aiuti umanitari non dipese più dalle esigenze della popolazione locale, ma dalle condizioni di accessibilità delle zone del Paese, il che diede ai serbi un vantaggio strategico¹⁵¹.

¹⁴⁹ M. Cutts, op. cit., p.9.

¹⁵⁰ T. Findlay, SIPRI, "*The use of force in UN peace operation*", Oxford University Press, Oxford, 2002, p.34-35.

¹⁵¹ M. Cutts, op. cit., p.14-25.

L'Unhcr, invece, ebbe enormi difficoltà a pianificare la distribuzione degli aiuti a causa del rapido cambiamento delle condizioni del conflitto e le richieste delle parti in guerra¹⁵².

L'aggravarsi della situazione sembrò arrestarsi man mano che si avvicinò la fine della guerra. La caduta di due *safe area* (Srebrenica e Žepa) risolse il problema dell'accesso alle aree orientali del Paese, dato che i serbi non necessitavano più di controllare quelle zone. In aggiunta, la campagna aerea condotta dalla Nato contro le truppe serbo-bosniache che assediavano Sarajevo, ebbe l'esito di terminare il calvario della capitale bosniaca. Inoltre, anche l'offensiva terrestre condotta dai croato-bosniaci contro i serbo-bosniaci, spinse quest'ultimi lontano dalle zone centrali ed occidentali della Bosnia-Erzegovina, aprendo queste regioni all'assistenza umanitaria. Ma in ognuna di queste circostanze l'Unprofor non svolse alcun ruolo chiave.

Riassumendo, sebbene l'Unprofor indubbiamente sostenne la distribuzione degli aiuti per un determinato periodo di tempo, non offrì alcun tipo di protezione efficace alle organizzazioni umanitarie perché troppo debole per dissuadere gli attacchi.

Una debolezza fu sicuramente l'insistenza del Consiglio di Sicurezza dell'Onu nel mantenere un approccio difensivista, basato sul consenso delle parti in guerra e su regole d'ingaggio restrittive in un luogo dove- a quel tempo- le parti in guerra erano poco inclini a dare il loro consenso ad aiutare la fazione opposta.

Ma il problema fondamentale fu che i leader politici europei ed americani utilizzarono l'attività umanitaria come sostituto dell'attività politica. Utilizzando una forza interveniente debole, per aiutare la popolazione civile, poterono reclamare di star facendo qualcosa per affrontare la questione nei Balcani, senza però prendere decisive azioni politiche per porre fine alla guerra¹⁵³.

Risulta evidente, da quanto affermato, che il problema in Bosnia-Erzegovina fu principalmente politico, ma l'aspetto che ebbe l'impatto maggiore sulla comunità internazionale fu quello umanitario.

¹⁵² Unhcr, "Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina", *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997, p.36.

¹⁵³ Unhcr, "Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina", *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997, p.44-47.

Una delle principali caratteristiche di un conflitto etnicamente definito è la deportazione degli individui appartenenti al gruppo etnico “avversario”, allo scopo di creare enclavi omogenee oppure interi Stati etnicamente puri. I serbo-bosniaci ed il loro governo di riferimento della Repubblica Federale di Jugoslavia definirono tale processo “pulizia etnica”, termine poi adottato universalmente.

Nel caso della Bosnia-Erzegovina, tutte le parti si sono macchiate di crimini, ma i serbi più degli altri specie nei confronti dei musulmano-bosniaci. Pertanto, la principale preoccupazione per i governi stranieri e per le Nazioni Unite fu la tutela delle vittime di queste violenze.

Nonostante il considerevole ritardo, alla fine le forze intervenienti decisero di proteggere i civili istituendo sei piccole *safe area* in altrettante città¹⁵⁴. Le sei aree hanno avuto esiti differenti.

Srebrenica e Žepa, nella regione orientale della Bosnia-Erzegovina, vicino il confine con la Serbia, caddero nelle mani delle forze serbo-bosniache nel 1995. A Srebrenica, in particolare, migliaia di uomini e bambini furono giustiziati, mentre a Žepa molti riuscirono a fuggire salvandosi la vita. Gorazde, sempre nella regione orientale, nonostante i ripetuti attacchi non cadde mai. Ad ovest, vicino il confine con la Croazia, la *safe area* a Bihać soffrì sia ripetuti attacchi delle truppe serbe dall'esterno, sia scontri interni all'enclave fra le rivali fazioni musulmane. Ma anch'essa non cadde. Nel cuore della Bosnia-Erzegovina, la *safe area* di Tuzla invece, era circondata da territori in mano ai musulmano-bosniaci, pertanto non subì nessun attacco rilevante. L'ultima *safe area*, a Sarajevo, come si è già detto subì un lungo assedio sotto il costante fuoco dell'artiglieria e dei cecchini serbi che fecero innumerevoli vittime civili¹⁵⁵, ma le forze serbe non riuscirono mai a conquistarla.

Cosa spiega il diverso destino a cui le *safe area* andarono incontro?

¹⁵⁴ J. Gow, op. cit., p.20.

¹⁵⁵ Sarajevo perse approssimativamente 10.600 persone a causa della violenza e 5000 per via delle privazioni. United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.34-37.

In primo luogo, tutte le *safe area* furono istituite come risposta immediata alle circostanze in corso di svolgimento in Bosnia- Erzegovina, pertanto non erano parte di una soluzione generale del conflitto.

In secondo luogo, tutte le *safe area* erano caratterizzate dal sovraffollamento delle persone che vi si erano rifugiate. Ad esempio, nel 1991 Srebrenica aveva una popolazione di 37 mila persone (di cui un quarto d'etnia serba), nel momento in cui fu dichiarata *safe area* la sua popolazione era salita a 60 mila; al tempo dell'offensiva serba nel 1995 la popolazione era diminuita a 38 mila persone (di cui nessuno d'etnia serba)¹⁵⁶.

A Gorazde il numero totale della popolazione non variò eccessivamente, ma la sua composizione sì. Prima del conflitto circa il 25% dei residenti erano serbi, mentre la restante musulmano-bosniaca¹⁵⁷, un mese dopo la dichiarazione d'area sicura la popolazione era salita a 70 mila, di cui 30 mila sfollati (pochissimi serbi)¹⁵⁸. Un anno dopo, nel pieno degli attacchi serbi, la popolazione oscillava fra 55 mila e 65 mila unità, di cui la metà sfollata¹⁵⁹.

In terzo luogo, ad eccezione di Bihać, tutte le altre *safe area* avevano dimensioni ridotte. Lo spazio ridotto rese le enclavi vulnerabili ed impedì lo spazio di manovra alle unità militari e la creazione di più linee di difesa. Lo spazio ridotto, inoltre, impediva qualsiasi tipo d'iniziativa autonoma volta al sostentamento, esacerbando il problema delle privazioni. Le aree più piccole in particolare- Sarajevo, Tuzla, Žepa e Srebrenica- erano interamente dipendenti dall'assistenza umanitaria per il sostentamento.

In quarto luogo, le forze bosniache asserragliate nelle enclavi erano molto deboli, condizione che era stata richiesta dai serbi perché si potessero istituire le *safe area*. Le truppe dell'Unprofor, impiegate nell'area, dovevano disarmare le forze bosniache. Ciò fu fatto nelle aree di Srebrenica e Žepa, ma non nelle altre e- probabilmente- fu proprio uno dei motivi per cui queste due furono le uniche *safe area* a cadere.

Infine, l'ultimo punto di contatto fra le *safe area* fu la strategia attuata dalle forze intervenienti. La strategia prevedeva la dissuasione degli attacchi dei serbi alle *safe area*

¹⁵⁶ Ibidem, par.33.

¹⁵⁷ D. Owen, "*Balkan odyssey*", Harcourt, Brace&co., New York, 1995, p.64.

¹⁵⁸ E.D. Acheson, "The last convoy to Goradze?", *The Lancet*, vol.342, 3 luglio 1993, p.43-44.

¹⁵⁹ A. Lloyd, "Universal soldier", *Time Magazine*, 23 aprile 1994, p.8.

attraverso la minaccia dell'uso della forza; in altre parole le forze Onu avrebbero punito i serbi (in un modo non specificato) qualora avessero attaccato l'area sicura.

Il punto debole della strategia consisteva nell'effettiva mancanza di uno strumento di ritorsione nel caso in cui la deterrenza non fosse andata a buon fine. Le truppe dell'Unprofor, nonostante fossero autorizzate a minacciare l'uso della forza, operavano sulla base di regole d'ingaggio di *peacekeeping* che gli consentivano un uso effettivo della forza solo in termini difensivi; non solo, non erano neanche sufficientemente forti e pronte a subire attacchi¹⁶⁰.

Questa strategia funzionò solo per due anni. Dalla primavera del 1993 all'estate del 1995, infatti, le truppe serbe non attaccarono le aree. In questo periodo, quando non vi erano ancora grandi operazioni offensive in atto, le forze intervenienti minacciarono l'uso della forza o la utilizzarono effettivamente per proteggere le *safe area* in cinque occasioni¹⁶¹. In tutti questi casi ad agire furono però le forze aeree della Nato e non le truppe dell'Unprofor.

Innanzitutto, è opportuno specificare che l'uso della forza delle parti intervenienti era basato sul sistema "*dual keys*". Tale sistema prevedeva che qualsiasi utilizzo della forza dovesse essere approvato sia dalle Nazioni Unite (nella persona del Rappresentante delle Nazioni Unite) sia dalla Nato. Rallentando così notevolmente la tempestività degli interventi.

La prima si verificò per allentare l'assedio a cui era sottoposta Sarajevo. La proclamazione della *safe area* aveva migliorato ben poco le condizioni dell'area, i bombardamenti dell'artiglieria serba continuavano con la stessa intensità e a giugno del 1993 le truppe serbe controllavano tutti gli accessi terrestri alla città. Ciò stava a significare che i serbi si stavano preparando a prendere la capitale.

¹⁶⁰ United Nations, Security Council resolution 836, 4 giugno 1993.

¹⁶¹ S.L. Berg, "Intervention in internal conflict: the case of Bosnia", in W.J. Lahneman, "*Military interventions: cases in context for the twenty-first century*", Rowman and Littlefield, Lanham, Md., 2004, p.47-66.

Le Nazioni Unite minacciarono vagamente di agire nel caso in cui le truppe Onu fossero state attaccate o si fossero interrotte le attività umanitarie; i serbi insicuri circa le conseguenze della ritorsione si ritirarono¹⁶².

La seconda occasione si verificò sempre a Sarajevo a febbraio del 1994, quando un colpo di mortaio esplose in una delle principali piazze di Sarajevo, uccidendo 10 persone. Il giorno successivo, un altro colpo di mortaio uccise altre 70 persone ferendone 200. La Nato, in risposta, inviò un ultimatum alle forze serbe di ritirare la loro artiglieria pesante dai dintorni della città¹⁶³. A quel tempo, il comandante delle truppe dell'Onu voleva disperatamente evitare il conflitto, pertanto negoziò con i serbo-bosniaci e con i musulmano-bosniaci un accordo che escludeva la capitale dal martellamento dell'artiglieria. L'accordo andò a buon fine, la Nato non prese provvedimenti e la situazione si stabilizzò¹⁶⁴.

La terza circostanza si verificò in seguito agli attacchi dei serbi a Goražde nell'aprile 1994, che mise seriamente in pericolo la tenuta della *safe area*, a cui le forze dell'Onu reagirono lentamente sottovalutando l'offensiva serba. Il comandante delle forze Onu, il generale Michael Rose, inizialmente cercò di negoziare un accordo, ma quando le negoziazioni fallirono e le forze serbo-bosniache iniziarono ad avanzare su Goražde, Rose comprese che l'utilizzo della forza era necessario. Con la riluttante approvazione del Rappresentante delle Nazioni Unite, Akashi, la Nato utilizzò pertanto la forza per la prima volta dopo 47 anni di storia¹⁶⁵.

I caccia statunitensi sganciarono tre bombe sulle postazioni dell'artiglieria serba e il giorno successivo- la *Royal Air Force* britannica altre tre bombe sui carri armati serbi¹⁶⁶. Gli attacchi furono considerati come mere schermaglie volte a dissuadere l'avanzata dei serbo-bosniaci. Il comandante delle truppe serbo-bosniache Ratko Mladic, rispose prendendo in ostaggio 150 soldati dell'Onu e avviando un'offensiva nell'area di

¹⁶² S.L. Berg, op. cit., p.111

¹⁶³ Ibidem, p.55.

¹⁶⁴ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.122.

¹⁶⁵ A. Little, L. Silber, "*The death of Yugoslavia*", Penguin, New York, 1996, p.327-328.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 328-329.

Tuzla¹⁶⁷. Con ostaggi così importanti nelle sue mani, i serbo-bosniaci continuarono i loro attacchi nei confronti delle unità bosniache che difendevano Goražde.

Proprio quando sembrò che la *safe area* stesse per crollare, l'Unprofor autorizzò altri bombardamenti aerei, che però non vennero mai effettuati poiché le forze aeree britanniche furono colpite nel tentativo di eseguire l'ordine¹⁶⁸. Dopo tre settimane di combattimenti, in virtù della strenua resistenza delle 10 mila truppe bosniache e dell'impazienza della Nato nel riprendere i bombardamenti (che erano stati sospesi dalle Nazioni Unite), i serbi cessarono i loro attacchi sebbene la *safe area* non fosse ancora stata conquistata¹⁶⁹.

L'Unprofor quindi negoziò un "cessate il fuoco", l'evacuazione dei feriti e la libertà di movimento per le truppe e le organizzazioni umanitarie. Inoltre, le Nazioni Unite ristabilirono la loro presenza militare nell'area su insistenza dei governi nazionali (guidati da quello statunitense) nonostante continuassero a mantenere un atteggiamento passivo in tutta la Bosnia-Erzegovina.

La quarta circostanza si verificò a novembre del 1994, quattro mesi dopo l'esperienza di Goražde. Essa vide l'attacco della forza aerea della Nato alle postazioni della contraerea serba e alle basi aeree serbe situate nei pressi di Bihać. Come per i casi di Sarajevo e Goražde, la Nato agì in risposta agli attacchi che minacciavano di rovesciare la *safe area* su sollecitazione dell'Unprofor¹⁷⁰. La catena d'eventi iniziò nel tardo ottobre 1994, quando i bosniaci lasciarono la *safe area* per tentare di conquistare i territori circostanti in mano ai serbi. Questa fu una palese violazione del principale carattere di una *safe area*, ossia la demilitarizzazione dei suoi residenti. L'offensiva dei musulmano-bosniaci fu però poco convincente e mostrò subito il fianco alla controffensiva serbo-bosniaca, che li costrinse a riparare in città.

A quel punto l'Unprofor richiese l'intervento aereo della Nato per impedire l'ulteriore avanzata dei serbi verso la *safe area*. La Nato, spinta dagli Stati Uniti, intese la richiesta d'aiuto come l'inibizione di una base aerea serba in territorio croato, dalla

¹⁶⁷ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.137.

¹⁶⁸ Ibidem, par.137.

¹⁶⁹ A. Little, L. Silber, op. cit., p.331.

¹⁷⁰ S. L. Berg, op. cit., p.57.

quale partivano i velivoli diretti a supportare la controffensiva serbo-bosniaca. Le Nazioni Unite, tuttavia, consentirono esclusivamente una “risposta proporzionata” volta ad interferire con le operazioni aeree serbe. L’Unprofor, infatti, temeva che l’attacco della Nato sarebbe stato tanto incisivo da provocare una guerra con la Serbia, situazione che l’operazione dell’Onu- sulla base delle regole di *peacekeeping*- non poteva sostenere¹⁷¹. La scelta dell’Unprofor era anche giustificata dalla vulnerabilità delle sue truppe, infatti più i bombardamenti continuavano più ostaggi del personale militare dell’Onu venivano catturati dalle truppe serbe.

Successivamente a dicembre, l’intensità delle due offensive si attenuò con i bosniaci che conquistarono posizioni chiave e tutta la situazione si ridimensionò. I serbi consentirono il passaggio dei convogli umanitari diretti a Bihać, ma la risposta internazionale e gli sviluppi del conflitto non furono efficaci a far capire ai serbo-bosniaci quanto gli sarebbe costato attentare nuovamente alla *safe area*.

Il quinto ed ultimo caso in cui fu utilizzata la forza a fini dissuasivi confermò le tutte le dinamiche precedenti. Ad aprile del 1995 i serbi interruppero il ponte aereo che costituiva per Sarajevo l’unica fonte di sostentamento ed aumentarono l’intensità del bombardamento sulla città facendo molte vittime sia tra i civili che tra le truppe dell’Onu. Nel tardo maggio del 1995, la Nato rispose attaccando i depositi dei serbi nei pressi di Pale, ma i serbi- in ritorsione- continuarono a bombardare Sarajevo e attaccarono l’area di Tuzla¹⁷².

La situazione degenerò notevolmente quando gli uomini di Mladic presero in ostaggio 400 persone delle Nazioni Unite, detenendole in luoghi che potevano essere dei potenziali obiettivi dei bombardamenti dei governi stranieri¹⁷³, forzando così la Nato ad interrompere i bombardamenti e negoziando- con l’Unprofor- il rilascio degli ostaggi in cambio dell’interruzione dell’uso della forza¹⁷⁴. Con questa concessione da parte dell’Unprofor, nel giugno del 1995 fallì definitivamente la minaccia deterrente di punire i serbi nel caso avessero violato le *safe area*.

¹⁷¹ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.158.

¹⁷² Ibidem, par. 181-183

¹⁷³ Ibidem, par. 189.

¹⁷⁴ S.L. Berg, op. cit, p.58.

La modifica delle condizioni che caratterizzavano lo scenario in Bosnia-Erzegovina, fu però spiegato tragicamente al mondo con gli eventi accaduti a Srebrenica.

A giugno 1995, gli attacchi a Srebrenica cominciarono ad intensificarsi, parallelamente a ciò che succedeva nella capitale Sarajevo, nell'indifferenza delle truppe dell'Unprofor. Le forze bosniache provarono ad allentare la pressione serba sulla capitale effettuando dei raid nei pressi dei territori controllati dai serbi. In risposta però, il 6 luglio 1995 le truppe serbo-bosniache si mossero verso Srebrenica, completamente indifesa in quel periodo. Infatti, le truppe bosniache nell'area avevano richiesto alle Nazioni Unite di poter riprendere in mano le armi per difendere la città (smilitarizzata dal 1993), ma la richiesta fu respinta. Allo stesso modo, il quartier generale dell'Unprofor respinse diverse richieste di bombardamento, provenienti dal comandante del battaglione olandese che presidiava la città sotto egida dell'Onu, per interrompere l'avanzata delle forze serbe.

Man mano che i serbi marciavano verso Srebrenica- con un atto disperato- la Nato sganciò due ordigni sulle forze serbe, inutilmente. Era evidente che, con l'esercito bosniaco incapace di difendere l'area, Srebrenica sarebbe caduta.

Molti dei residenti dell'area, terrorizzati, trovarono rifugio nella base dell'Unprofor; molti altri cercarono di fuggire a Tuzla, a cinquanta chilometri di distanza. Nella completa immobilità degli olandesi, le truppe serbe deportarono 23 mila donne e bambini e giustiziarono circa 8 mila uomini e ragazzi in età militare.

Fu il peggior massacro in territorio europeo dai tempi dell'Olocausto¹⁷⁵.

Parallelamente al massacro di Srebrenica, le forze serbo-bosniache si mossero verso la vicina area di Žepa, presidiata da sole 120 unità delle Nazioni Unite, armate leggermente ed autorizzate a rispondere solo agli attacchi che mettessero in pericolo la loro sicurezza. Pertanto, durante l'attacco alla *safe area*, non ci fu nessuna risposta né da parte dell'Unprofor né da parte della Nato.

Si riuscì soltanto a riarmare le forze bosniache che combattendo riuscirono a ritardare la caduta di Žepa fino al 25 luglio 1995. La resistenza dei bosniaci portò alla negoziazione di un accordo fra quest'ultimi, i serbo-bosniaci e le truppe dell'Onu circa

¹⁷⁵ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par. 223-318.

un piano d'evacuazione dei civili, accordo che però lasciava indeterminato il destino di alcune migliaia di uomini e ragazzi in età militare.

Nonostante le vicende di Srebrenica e Žepa, la maggior parte delle forze di Mladic era concentrata nella zona occidentale della Bosnia-Erzegovina, dove le forze terrestri croate avevano dato inizio alle manovre contro i serbo-bosniaci, manovre che avrebbero posto fine al conflitto¹⁷⁶.

Inoltre, nello stesso mese di luglio gli Stati Uniti erano finalmente riusciti a convincere i loro alleati e maggiori contribuenti delle forze dell'Unprofor, di andare oltre il meccanismo di “*dual keys*”¹⁷⁷ che limitava l'attività della Nato. In aggiunta, il Regno Unito e la Francia decisero d'inviare dei propri contingenti nazionali, indipendenti dall'Onu e quindi con una maggior capacità combattiva, che irrobustissero le file dell'Unprofor¹⁷⁸.

L'offensiva croata via terra, l'aggressiva campagna aerea della Nato e l'ingresso nello scenario della *Rapid Reaction Force* anglo-francese, misero alle strette le forze serbo-bosniache al punto che il loro leader Milosevic decise di negoziare la fine del conflitto nel dicembre 1995.

Che cosa è possibile dedurre da quanto precedentemente affermato?

Sicuramente dal caso della Bosnia-Erzegovina è possibile derivare uno schema che si è ripetuto nel tempo. L'Unprofor ha impiegato poche truppe nelle *safe area*; i leader delle Nazioni Unite hanno preferito evitare d'utilizzare la forza, anche nei casi in cui si verificarono attacchi diretti; l'approccio minimalista della Nato nell'utilizzare la forza progressivamente ridusse l'efficacia della sua attività, per via del meccanismo della “doppia chiave”; i serbi fecero sempre pochissime concessioni durante le negoziazioni e risposero sempre aggressivamente alle minacce; infine, le forze bosniache si dedicarono

¹⁷⁶ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par. 258, 397-431, 487.

¹⁷⁷ Tale meccanismo fu ufficialmente abbandonato il 21 luglio 1995 alla Conferenza di Londra. Da quel momento in poi non sarebbe stato più necessario chiedere l'autorizzazione delle Nazioni Unite per effettuare dei bombardamenti. Ibidem, par.441.

¹⁷⁸ United Nations, Letter of the Secretary-General to the president of Security Council, UN document S/1995/470, 9 giugno 1995.

alla difesa delle loro enclavi, con un esercito completamente frammentato e armato malamente, in virtù dell'impossibilità d'imbracciare le armi.

Le differenze fra le *safe area* erano minime, ma estremamente cruciali nel determinare i differenti esiti. Indipendentemente dalla sua caduta o meno, il tasso di mortalità di un'enclave, infatti, dipese da vari fattori, come ad esempio la posizione, la dimensione e la superiorità militare della forza occupante.

In cinque delle sei *safe area* considerate, l'impiego delle truppe dell'Unprofor e le azioni della Nato non ebbero un impatto decisivo. Srebrenica, Žepa e Goradže, tutte situate nella zona orientale, erano le aree più vulnerabili perché politicamente molto importanti, infatti tutte e tre vennero attaccate.

Goradže, diversamente dalle altre due, non cadde perché più grande, dotata di maggior infrastrutture e meglio protetta dalle truppe bosniache.

Žepa aveva dimensioni molto ridotte, con poche centinaia di effettivi bosniaci a proteggerla e- pertanto- non poteva resistere all'offensiva serba. Ma i suoi residenti non vennero massacrati- come a Srebrenica- perché da una parte ebbero modo di difendersi e dall'altra il grosso delle forze serbe era concentrato ad opporsi all'avanzata dei croati.

Bihać, invece, che occupava una posizione a metà strada fra i territori dei serbo-bosniaci e dei serbo-croati, si riteneva dovesse essere anch'essa parte della "Grande Serbia". Essa fu in grado di resistere alla grande pressione serba perché ospitò una parte consistente delle forze bosniache che riuscirono a sostenere la difesa dell'area¹⁷⁹.

La *safe area* di Tuzla, d'altro canto, non si trovava in una posizione critica e fu oggetto d'attacchi solo per ritorsione ad avvenimenti verificatisi in altri luoghi della Bosnia-Erzegovina.

Infine, Sarajevo fu un caso a sé stante. In quanto capitale della Bosnia essa aveva un ruolo politico importante ed essendo piccola e facilmente assediabile, fu oggetto di continui attacchi da parte dei serbi¹⁸⁰. D'altro canto, un vantaggio per Sarajevo fu

¹⁷⁹ International Institute of Strategic Studies, "The military balance 1994/1995", Brassey's, London, 1994, p.83-84.

¹⁸⁰ United Nations, Final report of the Commission of Experts established pursuant to Security Council Resolution 780 and annexes, UN document S/1994/674, p.44, par.185-188.

sicuramente quello d'essere ben presidiata sia dalle forze bosniache che da quelle delle Nazioni Unite, che utilizzarono le negoziazioni come principale strumento di resistenza.

Tuttavia, né le negoziazioni né la deterrenza attuata dalle forze che controllavano la capitale sarebbero state utili a fermare i serbi e porre fine al conflitto. Sarebbe stata necessaria l'Operazione *Deliberate Force* della Nato.

Riassumendo, è possibile affermare che l'espedito delle piccole *safe area* in Bosnia-Erzegovina non fu un totale fallimento, sebbene la sopravvivenza di ben quattro delle sei istituite sia sorprendente, soprattutto alla luce delle grandi debolezze che tutte le sei aree condividevano. Allo stesso tempo, il patetico modo in cui l'Unprofor e la Nato hanno attuato la loro strategia per proteggere le *safe area* fino al 1995, ha fatto poco e nulla per proteggere le vittime delle violenze. Le Nazioni Unite e la Nato, infatti, raramente hanno risposto con la forza alle aggressioni dei serbo-bosniaci e quando l'hanno fatto hanno incoraggiato future aggressioni anziché scoraggiarle.

Tuttavia, diversamente dalla Somalia, per la Bosnia-Erzegovina il passaggio da un intervento volto a proteggere ed aiutare i civili, ad uno finalizzato a perseguire gli autori delle violenze, avvenne in modo appropriato.

La campagna aerea di bombardamento della Nato- l'Operazione *Deliberate Force*- fu l'azione militare che, unita ad un intenso sforzo diplomatico, pose fine alla questione bosniaca.

L'Operazione *Deliberate Force* fu molto breve. Iniziò il 30 agosto 1995 e terminò il 21 settembre con un "cessate il fuoco" che riguardava Sarajevo e l'area circostante¹⁸¹. La scintilla scoppiò il 28 agosto, quando un colpo di mortaio esplose su Sarajevo, sullo sfondo degli eventi verificatisi a Srebrenica e Žepa del luglio precedente, uccidendo 38 civili e ferendone altri 85. Dato che il generale francese Bernard Janvier era in quel momento assente, fu il tenente generale britannico Rupert Smith che utilizzò il meccanismo della "doppia chiave" dell'Onu insieme con l'ammiraglio Leighton Smith, mostrando che i serbo-bosniaci avevano ancora una volta violato una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Onu e che questa volta la Nato avrebbe risposto con la forza.

¹⁸¹ United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999, par.457-458.

L'Operazione fu condotta esclusivamente dalla Nato, sulla base delle sue regole d'ingaggio (non restrittive come quelle previste dal *peacekeeping*)¹⁸². Smith potè agire in tal modo perché, oltre ad essere comandante dell'Unprofor in Bosnia-Erzegovina, era anche un ufficiale dell'esercito britannico e- essendo l'Operazione *Deliberate Force* un'operazione della Nato- non ebbe la necessità d'essere autorizzato dalle Nazioni Unite, dato che il meccanismo “*dual-keys*” era stato ufficialmente superato.

Allo stesso tempo, Smith era al comando anche della *Rapid Reaction Force* (Rrf) composta da 10.600 soldati britannici, francesi, tedeschi ed olandesi, autorizzata ad intervenire dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Come la *Quick Reaction Force* (Qrf) in Somalia, la Rrf era un contingente militare ad alta capacità combattiva, che aveva lo scopo di supportare le operazioni dell'Onu.

Pertanto, dalla mattina del 30 agosto, il carattere dell'intervento militare cambiò radicalmente. I caccia- provenienti da cinque Paesi- attaccarono la contraerea dei serbo-bosniaci, i loro depositi d'armi e gli altri punti chiave. Simultaneamente, la Rrf scatenò la propria artiglieria pesante contro le posizioni dei serbi intorno Sarajevo.

Dopo questi attacchi, ai serbi fu poi dato del tempo, nei giorni successivi, per rimuovere la loro artiglieria dai dintorni della capitale. In questo periodo, i governi della Nato discussero aspramente se continuare o meno la campagna aerea; ma su pressione degli Stati Uniti, gli altri Stati decisero di continuare il bombardamento¹⁸³.

Nei giorni successivi, la Nato ampliò i propri obiettivi. Una volta che furono eliminate tutte le postazioni attorno Sarajevo, l'Operazione *Deliberate Force* si concentrò su zone più lontane, fino ad includere la roccaforte serba di Banja Luka. Gli esiti della campagna di bombardamento della Nato misero in ginocchio i serbo-bosniaci tagliandogli le vie di comunicazione e rendendogli impossibile riorganizzarsi ed attaccare. Inoltre, il governo serbo affermò che l'operazione avesse ucciso approssimativamente 200 serbi.

Il 31 agosto Milosevic indisse una riunione con gli altri leader serbi della Repubblica Federale di Jugoslavia e Bosnia-Erzegovina che produsse il “*Patriarch's*

¹⁸² D. Leurdijk, “*The United Nations and Nato in Former Yugoslavia, 1991-1996*”, Netherlands Atlantic Commission, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, The Hague, 1996, p.79.

¹⁸³ R. Hoolbrooke, “*To end a war*”, Random House, New York, 1998, p.127.

Agreement”, un accordo che permetteva a Milosevic di rappresentare i serbo-bosniaci alle future negoziazioni¹⁸⁴.

La Nato impose tre condizioni per interrompere i bombardamenti: la cessazione di tutti gli attacchi alle *safe area* rimanenti, lo smantellamento completo delle postazioni d’artiglieria pesante attorno Sarajevo e l’immediata fine di tutte le ostilità in Bosnia-Erzegovina¹⁸⁵. I bombardamenti furono definitivamente sospesi il giorno dopo la firma del Trattato di Cessazione delle Ostilità del 20 settembre.

L’Operazione *Deliberate Force* fu un successo nell’utilizzare una strategia coercitiva al fine di costringere i serbi a negoziare a condizioni poco favorevoli. La campagna aerea della Nato fu efficace nell’indurre Milosevic a sedersi al tavolo delle negoziazioni perché fu perfettamente coordinata con l’offensiva terrestre prima croata e poi croato-bosniaca. Quest’offensiva croata dei primi di agosto del 1995, denominata Operazione *Storm*, era volta a cacciare i serbi dalla regione croata della Krajina, e fu totalmente efficace.

I serbo-croati non opposero la minima resistenza e le forze croate si ritrovarono ben presto a ridosso del confine bosniaco e della *safe area* di Bihać, spezzandone l’assedio dopo più di tre anni¹⁸⁶.

L’Operazione *Storm* non può essere classificata come un intervento militare umanitario, dato che i croati non avevano cause umanitarie da perseguire e non hanno cercato di minimizzare le sofferenze della popolazione civile, costringendo circa 200 mila serbi ad abbandonare le loro case. Inoltre, il governo croato era mosso da esigenze di sicurezza nazionale e da un accordo- del luglio 1995- tra Franjo Tudjman ed il presidente bosniaco Alija Izetbegovic per l’unione delle loro forze contro il nemico comune.

Francia, Russia e Regno Unito condannarono l’Operazione *Storm*, cosa che non fecero invece Germania e Stati Uniti.

¹⁸⁴ R. Hoolbrooke, op. cit., p.50.

¹⁸⁵ D. Leurdijk, op. cit., p.44.

¹⁸⁶ M. Tanner, “*Croatia: a nation forged in war*”, Yale University Press, New Haven, Conn.,1997, p.294-298.

La pressione dei croati piegò ulteriormente i serbo-bosniaci e diede nuova linfa all'esercito bosniaco, in grado di riarmarsi di quanto i serbi in ritirata si erano lasciati alle spalle.

Nel tardo settembre, in seguito agli sviluppi dell'Operazione *Deliberate Force*, le truppe croate e bosniache iniziarono le manovre che gli avrebbero portati nel cuore dei territori controllati dai serbi a nord-ovest e al centro della Bosnia-Erzegovina.

I serbi, incapaci di riorganizzarsi poiché le bombe della Nato avevano fatto saltare tutte le linee di comunicazione, cedettero 3.900 chilometri quadrati di territorio. L'offensiva terrestre s'interruppe solo su pressione del governo statunitense che impedì alle truppe croate e bosniache di convergere su Banja Luka, per evitare ritorsioni della Serbia.

Con la fine delle operazioni militari, l'assistente del Segretario di Stato degli Stati Uniti, Richard Hoolbrooke, diede avvio alle negoziazioni per conto dell'Occidente con Milosevic. Il 5 ottobre 1995 ottenne un accordo contenente tutte le condizioni che avrebbero posto fine al conflitto.

Fu dichiarato un "cessate il fuoco" di sessanta giorni per consentire le negoziazioni che ebbero luogo a Dayton, in Ohio. Il 21 novembre le parti raggiunsero un accordo di pace che consolidava lo status quo del tempo e dichiarava l'intenzione di creare uno Stato bosniaco multietnico.

Il *General Framework Agreement on Peace on Bosnia-Erzegovina*, meglio noto come Accordo di *Dayton*, fu siglato a Parigi il 14 dicembre 1995, chiudendo di fatto la guerra bosniaca.

In sintesi, l'Operazione *Deliberate Force* svolse un ruolo cruciale per porre fine ad un conflitto che stava uccidendo centinaia di migliaia di persone. Essa dimostrò anche ai serbi-croati e a Milosevic la volontà della comunità internazionale di agire incisivamente in Bosnia-Erzegovina con una campagna aerea che ebbe l'effetto di fiaccare la resistenza che l'esercito serbo-bosniaco avrebbe potuto opporre all'offensiva croato-bosniaca. A quel punto Milosevic, convinto che avrebbe avuto molto più da perdere continuando gli scontri piuttosto che sedendosi al tavolo delle negoziazioni della Nato, decise di negoziare.

Il caso della Bosnia-Erzegovina costituisce un classico esempio della debolezza e dell'inefficacia di un intervento delle Nazioni Unite.

Tuttavia, rendere l'Organizzazione il capro espiatorio della vicenda, significherebbe deresponsabilizzare i governi che la gestiscono.

Gli Stati europei sono sempre stati in prima linea, ma nonostante fossero disgustati da quanto stesse avvenendo alle loro porte, non furono in grado di prendere contromisure efficaci per proteggere la popolazione civile. Con l'aiuto degli Stati Uniti, diedero vita ad un'operazione di *peacekeeping* del tutto inappropriata in un contesto non consensuale nel quale non c'era nessuna pace da mantenere.

Lo sforzo delle Nazioni Unite, militarmente debole, era frutto della mancata volontà politica degli Stati; essi- in particolare- coprendo il fallimento politico con l'assistenza umanitaria inavvertitamente contribuirono a mantenere vivo il conflitto fra le parti.

Infine, quegli stessi governi hanno imparato che anche una forza interveniente imponente può risultare inefficace a proteggere la popolazione, soprattutto se utilizza un approccio accomodante nei confronti delle parti belligeranti. Solo la coercizione ha portato alla fine del conflitto ed ha alleviato le sofferenze dei civili.

CAPITOLO V

I LIMITI DEGLI INTERVENTI MILITARI UMANITARI E LE PROSPETTIVE FUTURE

L'utilizzo della forza militare è sempre stato funzionale al perseguimento di obiettivi politici, ai quali tal volta si aggiungono velleità umanitarie. Casi in cui ciò è avvenuto sono gli interventi in Liberia nel 1990, in Sierra Leone prima da parte della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale nel 1998, poi del Regno Unito nel 2001, in Costa d'Avorio da parte della Francia e alle Isole Salomone da parte dell'Australia sempre nel 2003. Molti hanno avuto risultati controversi¹⁸⁷.

Lo scetticismo sulla necessità di perseguire fini umanitari attraverso la forza militare è giustificato dalle conseguenze che tali tipi d'interventi comportano, potenzialmente devastanti. Tale scetticismo aumenta quando un governo afferma che l'utilizzo della forza militare viene attuato allo scopo di aiutare degli estranei.

Sorge quindi spontanea una domanda: si agisce veramente per il bene altrui o vi sono secondi fini? Chi o cosa attribuisce ad uno Stato, o ad un gruppo di Stati, il diritto d'interferire negli affari interni di un altro Stato?

Tenendo presente tali quesiti, allo stesso tempo si ritiene controverso il comportamento di uno Stato che neghi i diritti umani fondamentali ai propri cittadini, in contrasto con le disposizioni delle convenzioni internazionali che riconoscono il diritto agli individui di vivere liberi da timori di morte e torture. Tuttavia, spesso entità statuali

¹⁸⁷ T.B. Seybolt, op. cit., p.267.

o altri gruppi organizzati usano la violenza per negare a degli individui il godimento di tali diritti. Cosa si dovrebbe fare per affrontare queste massicce violazioni dei diritti umani?

Una prima opzione sembrerebbe essere rappresentata dall'ignorare il problema. Tale ipotesi però è eticamente corrotta, non rispetta i vincoli internazionali e può condurre ad ulteriore violenza.

Un'opzione migliore sembrerebbe essere quella di adottare la recente interpretazione normativa del concetto di sovranità, ossia quella che vede lo Stato titolare di diritti e di doveri verso i propri cittadini. Se lo Stato non può tutelare i diritti dei propri cittadini, allora altri Stati, altri organi internazionali oppure organizzazioni umanitarie possono incoraggiarlo ad assumersi le proprie responsabilità.

In breve, il diritto d'interferenza negli affari interni di uno Stato deriverebbe dalla sua incapacità di adempiere alle sue responsabilità, in quanto membro sovrano del sistema internazionale.

Le azioni che possono essere intraprese dagli altri membri del sistema internazionale possono essere benevole, come la capacità di supportare la costruzione di un sistema giuridico; possono essere persuasive, come l'applicazione di pressioni diplomatiche; possono essere coercitive, come l'imposizione di sanzioni economiche oppure possono essere ostili, come l'intervento militare.

L'equilibrio fra il principio di sovranità ed il rispetto dei diritti umani fondamentali può essere conseguito prestando attenzione al rispetto del nucleo di principi che costituiscono la dottrina della "guerra giusta" d'ispirazione cattolica.

Tali principi possono aiutare i leader politici a decidere quando utilizzare la forza militare contro uno Stato sovrano per motivi umanitari, rispondendo a sei domande:

- 1) esiste una giusta causa?
- 2) l'intervento è davvero volto ad aiutare la popolazione bisognosa?
- 3) le Nazioni Unite o un altro organo internazionale hanno autorizzato l'intervento?
- 4) sono state esperite tutte le soluzioni possibili prima di ricorrere alla forza come ultima opzione?

- 5) l'intervento è proporzionato alle circostanze del caso?
- 6) esiste una ragionevole possibilità di successo?

Poiché la violenza e la guerra saranno sempre parte dell'esperienza umana, nonostante le tensioni esistenti fra il concetto di sovranità statale e i diritti umani fondamentali, è necessario sforzarsi di trovare un equilibrio tra di essi.

Alcuni osservatori sostengono che la “guerra al terrorismo” condotta dagli Stati Uniti ha reso gli interventi militari umanitari obsoleti, in virtù del fatto che al giorno d'oggi gli interessi nazionali dominano le politiche estere di sicurezza.

Eppure, il coinvolgimento militare dell'Unione Africana, in risposta alle atrocità commesse in Darfur-in Sudan- smentisce tale posizione.

Inoltre, l'importanza che nei circoli diplomatici ha assunto per qualche tempo l'idea della *Responsability to Protect* in capo agli Stati della comunità internazionale, rappresenta un indizio di come la pratica degli interventi militari umanitari possa essere una parte degli affari internazionali per il prossimo futuro¹⁸⁸.

Se gli interventi umanitari saranno parte integrante del futuro degli affari internazionali, quindi, sarà necessario capire le condizioni che li renderanno giustificabili.

Una delle tesi di fondo dell'elaborato è quella secondo cui il principio della ragionevole prospettiva di successo, dovrebbe costituire uno dei principali fondamenti di legittimazione degli interventi umanitari.

Tuttavia, gli interventi militari umanitari, ad esclusione della variante che prevede la distribuzione degli aiuti, costituiscono una forma di guerra. Pertanto, risulta una contraddizione affermare che possono rappresentare un mezzo per salvare delle vite umane. Trovare un equilibrio tra i motivi umanitari e quelli militari è alquanto delicato, i

¹⁸⁸ United Nations, “*A more secure world: our shared responsibility*”, Report of High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN document, A/59/565, 4 dicembre 2004, e A/59/565 corr., 6 dicembre 2004, URL: <<http://www.un.org/secureworld/>>; UN General Assembly Resolution 59/314, 26 ottobre 2005; United States Institute of Peace, “*American interests and UN reform: report of the task force on the United Nations*”, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 2005.

leader politici dovrebbero decidere di utilizzare la forza solo quando vi è la ragionevole certezza di poter servire la causa umanitaria.

Una volta che s'identifica la giusta motivazione dell'intervento, la cosa più importante è capire se sussiste una ragionevole prospettiva di successo che rende giustificabile l'intervento.

L'intenzione e l'autorizzazione all'interveniente sono fondamentali, ma vengono svuotati del loro peso specifico se l'intervento non crea le condizioni per aiutare le persone che hanno bisogno d'aiuto.

Il primo ed il secondo intervento delle Nazioni Unite in Somalia costituiscono degli ottimi esempi.

Il principio dell'uso della forza come ultima risorsa e del suo utilizzo proporzionale nel caso in considerazione sono oltremodo importanti se correlati alla prospettiva di successo.

La risposta militare non dovrebbe essere mai assunta come prima opzione ma, considerando la velocità con cui si potrebbe diffondere la violenza, non dovrebbe essere neanche posticipata a lungo.

La proporzionalità- invece- prevede che si dovrebbe utilizzare una forza commisurata alle esigenze del caso specifico. Resta però sottinteso che l'interveniente dovrebbe agire con un'intensità superiore alle forze della controparte locale, poiché solo in tal modo riuscirà a dominarla.

Un'altra tesi è quella che intervenire con una ragionevole prospettiva di successo è essenzialmente una questione di strategia. L'interveniente- pertanto deve chiedersi: qual è l'obiettivo dell'intervento e cosa bisogna fare per realizzarlo?

Dopo essersi posti questa domanda, l'interveniente deve sapere se le persone che intende aiutare stanno morendo o sono vittime di privazioni, violenze, o entrambe. Dovrà poi decidere, conseguentemente, il miglior modo d'agire, scegliendo fra il focalizzarsi sulle vittime o sui carnefici.

Queste due considerazioni guiderebbero la parte interveniente a scegliere la tipologia d'intervento più appropriata: sostenere la distribuzione degli aiuti, tutelare le

operazioni di soccorso, proteggere le vittime delle violenze o perseguire i perpetratori delle aggressioni.

La strategia, consistente nel processo di selezione degli obiettivi e del miglior modo per conseguirli, dovrebbe condurre i policymaker a porsi diverse domande, poiché ciascuna tipologia solleva diverse questioni in capo alla parte interveniente.

Qual è l'obiettivo? Qual è la strategia militare idonea a conseguirlo? Quali sono i requisiti militari e politici richiesti da tale strategia?

Queste domande sono tutte in funzione delle quattro strategie militari di elusione, dissuasione, costrizione e offesa. I requisiti politici e materiali di queste strategie differiscono notevolmente e diventano più stringenti man mano che si progredisce dall'elusione all'offesa.

Dopo aver individuato la strategia ottimale, l'interveniente dovrà essere in grado di dimostrare di avere sufficienti risorse a disposizione per sostenere la strategia adottata ed attuare l'intervento militare.

Per risorse non s'intendono solo quelle materiali, ma anche quelle immateriali come l'impegno politico a sostenere i costi dell'intervento. Più ambiziosi sono gli obiettivi di quest'ultimo, più impegnativa sarà la strategia militare richiesta, più alti saranno i costi politici e non che dovrà sostenere l'interveniente.

Quando queste condizioni di velocità, obiettivo appropriato, idonea strategia militare, requisiti materiali ed impegno politico non sono rispettate, la prospettiva di successo diminuisce notevolmente.

L'evidenza empirica degli interventi militari umanitari effettuati negli anni Novanta è senz'altro varia. Si sono verificate in Stati autoritari, falliti o emergenti; hanno coinvolto molteplici attori politici, umanitari e militari; hanno affrontato privazioni e violenze su vasta scala.

Dalla fine della guerra in Iraq nel 1991 al post referendum in Timor Est nel 1999, si sono verificati diciassette interventi umanitari in sei diversi Stati e territori.

Intervento	Supporto alla distribuzione di aiuti	Protezione delle operazioni di soccorso	Protezione delle vittime della violenza	Persecuzione degli autori delle violenze
Iraq del nord				
Operazione Provide Comfort	Successo	Successo	Successo	
UN Guard Contingent in Iraq		Fallimento		
Somalia				
Unosom I		Fallimento		
Operazione Provide Relief	Successo			
Operazione Restore Hope	Successo	Successo		
Unosom II		Fallimento		Fallimento
Bosnia-Erzegovina				
Unprofor	Successo	Fallimento	Fallimento	
Operazione Deliberate Force				Successo
Ruanda				
Fronte Patriottico Ruandese			Fallimento	Successo
Unamir			Fallimento	
Operazione Turquoise			Fallimento	
Operazione Support Hope	Successo			
Kosovo				
Operazione Allied Force			Fallimento	Successo
Operazione Allied Harbor (Albania)	Successo			
Operazione Joint Guardian (Macedonia)	Successo			
Kfor		Successo	Successo	
Timor Est				
Interfet		Successo		Successo

Tabella 1, T.B. Seybolt, "Humanitarian military intervention", Oxford University Press, Oxford, 2008, p.272

La Tabella 1 elenca gli interventi in base al luogo e al nome dell'operazione, identificando gli obiettivi perseguiti ed indicando se hanno avuto successo nel salvare vite umane.

In merito possono essere fatte alcune considerazioni.

La prima considerazione è che gli interventi militari umanitari hanno molto più successo di quanto falliscano. Dei diciassette interventi presi in considerazione, nove hanno avuto successo nel mettere in salvo i civili¹⁸⁹; quattro hanno fallito nello stesso intento e due di questi hanno addirittura peggiorato la situazione esistente¹⁹⁰; quattro hanno avuto risultati ambigui, nel senso che hanno salvato vite umane ma avrebbero potuto fare molto di più¹⁹¹.

Gli interventi umanitari vengono valutati, solitamente, sulla base di ciò che è avvenuto generalmente in uno Stato o in un territorio, piuttosto che esprimere una valutazione sulle singole operazioni attuate.

In virtù di ciò, tenendo presente che lo standard di successo qui considerato è il numero di vite salvate (standard umanitario) e non il conseguimento di una pace duratura (standard politico), è possibile affermare che i casi del Timor Est e dell'Iraq possono considerarsi- anche complessivamente- dei successi. In entrambi i casi, l'intervento attuato ha consentito alla popolazione bisognosa di far ritorno alle proprie abitazioni in relativa sicurezza.

Somalia e Ruanda invece si configurano complessivamente come dei cocenti fallimenti.

¹⁸⁹ Le operazioni che hanno permesso di salvare vite umane sono state: l'Operazione *Provide Comfort* in Iraq; le Operazioni *Provide Relief e Restore Hope* in Somalia; l'Operazione *Deliberate Force* in Bosnia-Erzegovina; il Fronte Patriottico Ruandese e l'Operazione *Support Hope* in Ruanda; le Operazioni *Allied Harbor e Joint Guardian* in Kosovo e l'Interfet in Timor Est.

¹⁹⁰ Le operazioni che hanno fallito nel salvare vite umane sono state: l'UN *Guard Contingent* in Iraq, Unosom I e II in Somalia, l'Operazione *Allied Force* in Kosovo. In particolare, Unosom II e l'Operazione *Allied Force* hanno reso più grave l'emergenza umanitaria aumentando il livello di violenza. L'Operazione *Allied Force* ha avuto successo nello sconfiggere le forze di sicurezza della Repubblica Federale di Jugoslavia.

¹⁹¹ Le operazioni con risultati ambigui sono: l'Unprofor in Bosnia-Erzegovina, l'Unamir e l'Operazione *Turquoise* in Ruanda e Kfor in Kosovo.

Nonostante il discreto successo nel mettere in salvo i civili, i diversi interventi attuati in Somalia hanno complicato notevolmente lo scenario, a tal punto che al giorno d'oggi la popolazione continua a soffrire di privazioni e violenze.

In Ruanda, il risicato successo conseguito nel mettere in salvo i civili impallidisce in confronto alle cifre generali delle vittime del genocidio.

Il Kosovo e la Bosnia-Erzegovina, invece, sono casi difficili da catalogare e dovrebbero essere valutati come un mix di successi e fallimenti.

La UN *Protection Force* in Bosnia-Erzegovina, in parte è stata utile a proteggere ed aiutare la popolazione civile in difficoltà, in parte è stata colpevole di aver prolungato il conflitto cedendo spesso il proprio materiale alle forze locali belligeranti.

L'intervento internazionale attuato in Kosovo ha avuto un discreto successo, ma non ha impedito le molteplici aggressioni alla popolazione civile sfollata.

In sintesi, indipendentemente dal fatto che i casi vengano analizzati in base al risultato delle singole operazioni oppure complessivamente, le analisi lasciano un grande margine di miglioramento, ma allo stesso tempo indicano che l'uso della forza militare a fini umanitari non è un affare che va preso alla leggera.

La seconda considerazione è che le dimensioni e la forza degli Stati obiettivo dell'intervento mostrano alcune discontinuità, sebbene la maggior parte di essi appartenga al fondo della scala di potere¹⁹².

Alcuni osservatori ed alcuni governi che si oppongono all'attuazione d'interventi militari umanitari, ritengono che tali espedienti non siano altro che un modo alternativo in mano ai forti per fare ciò che vogliono mentre i deboli accettano l'imposizione¹⁹³.

Tale concezione discende dal fatto che molti Stati sono troppo grandi e troppo potenti per essere oggetto di un intervento, indipendentemente da quanto essi maltrattino i propri cittadini. Ad esempio, un intervento umanitario per proteggere la popolazione

¹⁹²L'Iraq nel 1991 era un caso eccezionale. Normalmente tale Stato sarebbe stato considerato troppo forte per poter essere obiettivo di un intervento umanitario, ma era stato appena sconfitto nella Guerra del Golfo.

¹⁹³ M. Duffield, "*Global governance and the new wars: the merging of development and security*", Zed Books, London, 2001, p.100-101.

della Repubblica Cecena sarebbe sicuramente un disastro; molte delle esitazioni circa un'azione più incisiva in Darfur, inoltre erano giustificate dalla dimensione e dall'importanza del Sudan.

Infine, l'ultimo problema correlato a questa considerazione, consiste nella poca attenzione suscitata- nei Paesi più importanti- dalle crisi umanitarie scoppiate in Paesi "minori", come ad esempio nel nord dell'Uganda.

La terza considerazione che può essere fatta è del tutto attinente alla parte interveniente, poiché chi interviene svolge un ruolo importante. Gli interventi condotti da coalizioni di Stati oppure da singoli attori internazionali hanno conseguito risultati migliori di quelli guidati dalle Nazioni Unite.

Delle cinque operazioni condotte dall'Onu- Iraq, Somalia (due), Bosnia e Ruanda- il meglio che si può affermare è che le operazioni in Ruanda e Bosnia-Erzegovina hanno avuto risultati contrastanti, mentre le altre tre sono state dei fallimenti.

Al contrario, sette delle nove operazioni condotte da coalizioni di Stati hanno avuto successo, così come due delle tre operazioni condotte da un singolo Stato, mentre soltanto un intervento ha avuto risultati ambigui.

Dall'evidenza empirica, pertanto, deriva l'orientamento di alcuni osservatori secondo cui le Nazioni Unite non dovrebbero mai assumere il comando d'interventi militari umanitari¹⁹⁴.

Per avere successo la forza interveniente deve agire velocemente, devolvendo all'intervento una considerevole parte di risorse militari ed impegno politico.

Non avendo forze militari permanenti, le Nazioni Unite non possono ottemperare a tali requisiti. L'Organizzazione deve mettere insieme una forza militare *ad hoc* per ciascuna operazione e ciò richiede un considerevole quantitativo di tempo. Inoltre, quando ciò accade, gli Stati membri offrono truppe per lo più inadeguate ed impreparate. Questo perché al fine di mantenere un equilibrio politico, un'equa rappresentazione delle regioni del mondo e la disponibilità di tutti i Membri a prestare le

¹⁹⁴ T.B. Seybolt, op.cit., p.272.

truppe, le Nazioni Unite evitano di selezionare il personale militare sulla base delle capacità militari.

Tutti questi fattori rendono gli interventi delle Nazioni Unite militarmente deboli rispetto alle coalizioni di Stati volontari.

Infine, le operazioni dell'Onu sopportano con maggiore difficoltà i costi e le eventuali perdite di un intervento umanitario. Gli Stati che prestano le truppe saranno molto più disposti- infatti- a tirarsi fuori da un'operazione dell'Onu piuttosto che da un'operazione condotta da una coalizione di Stati perché- nel primo caso- possono non addossarsi le responsabilità di un eventuale fallimento ed utilizzare l'Onu come capro espiatorio. Un esempio è costituito dal comportamento degli Stati Uniti in Somalia.

Recentemente sono stati fatti dei tentativi per superare tali lacune delle Nazioni Unite attraverso un rafforzamento della capacità militare dell'Organizzazione¹⁹⁵. Nonostante ciò, si ritiene che le operazioni condotte dalle Nazioni Unite dovrebbero limitarsi alle situazioni successive ad accordi di pace, nelle quali le truppe dell'Onu possono contribuire al mantenimento della stabilità in un contesto permissivo o semi permissivo.

Nel corso degli anni, diversi osservatori e governi hanno proposto l'istituzione di una forza militare permanente in seno all'Onu, allo scopo di dare all'Organizzazione potere militare e immediata capacità di risposta alle crisi.

Tuttavia, è alquanto irrealistico credere che una forza Onu permanente sfugga ai diversi problemi di qualità e chiarezza del comando tipici delle coalizioni guidate dalle Nazioni Unite.

Pertanto, è convinzione diffusa che un intervento umanitario avrà molte più possibilità di avere successo quando viene attuato da coalizioni di Stati autorizzati dalle Nazioni Unite, con un forte Stato leader che può assicurare una direzione unitaria ed una catena di comando unificata.

¹⁹⁵ UN Nations, "*The Brahimi report*", UN document A/55/305, S/2000/809, 21 agosto 2001; e W.J. Durch, "*The Brahimi report and the future of UN peace operations*", Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., 2003, p.23-50.

Le Nazioni Unite però continuano ad avere un ruolo estremamente critico e importante nel contesto degli interventi umanitari, anche quando sono svuotate dell'elemento militare. Esse sono il più importante forum per autorizzare un intervento, giocano un ruolo cruciale nella raccolta dei fondi e nel coordinamento dell'emergenza, la loro legittimazione ed autorità a sanzionare l'uso della forza è universalmente riconosciuta e costituiscono anche il miglior forum diplomatico nel quale individuare una soluzione duratura alle crisi.

In aggiunta, le Agenzie delle Nazioni unite come l'Unhcr o il Programma Alimentare Mondiale costituiscono la spina dorsale della comunità umanitaria.

Infine, l'Onu è nella miglior posizione per attuare un meccanismo di *follow-up* della missione, dopo la ratifica degli accordi di pace, per stabilizzare il Paese e aiutarlo a venir fuori dal conflitto.

L'ultima considerazione va dedicata all'efficacia delle diverse tipologie d'interventi militari umanitari, dal più semplice al più complicato.

Gli interventi a supporto della distribuzione di aiuti umanitari hanno permesso di salvare delle vite in tutte le circostanze in cui sono stati attuati.

Gli interventi volti a proteggere le operazioni di soccorso hanno funzionato soltanto nella metà dei casi (quattro volte su otto).

Gli interventi atti a salvare le vittime delle violenze, su sette tentativi, hanno prodotto un chiaro successo, due fallimenti e quattro risultati ambigui.

Infine, per quanto riguarda gli interventi finalizzati a perseguire gli autori delle violenze, essi hanno funzionato in quattro casi su cinque.

Che cosa è possibile dedurre da tali dati?

Una prima e sommaria spiegazione possibile è che non esiste una semplice progressione di difficoltà tra una tipologia d'intervento e l'altra, ma tutte le tipologie sono distintamente probanti.

Una spiegazione più razionale potrebbe invece essere quella che, mentre la progressione in termini di difficoltà non è così immediata come il modello analitico

potrebbe far credere e, sebbene il successo degli interventi a supporto della distribuzione di aiuti umanitari non dovrebbe sorprendere, sarebbe difficile affermare che perseguire gli autori delle violenze sia meno difficile che proteggere le operazioni di soccorso.

Alle giuste condizioni tutti e quattro gli interventi umanitari considerati possono raggiungere l'obiettivo di mettere in salvo la vita degli individui.

La domanda più appropriata, pertanto, non è quale di essi funziona meglio, ma quale di essi ha le maggiori probabilità di successo alle suddette condizioni. Quando prenderà la decisione di procedere, l'interveniente dovrà quindi valutare attentamente le caratteristiche dell'emergenza, le proprie capacità e i suoi interessi.

Il primo passo consiste nel determinare la causa della sofferenza della popolazione civile.

Quando gli individui soffrono a causa della mancanza di cibo, acqua pulita, riparo o dell'assistenza medica di base, l'interveniente può fare la differenza aiutando la consegna degli aiuti o proteggendo le operazioni di soccorso. Quindi il primo tipo d'intervento è il più funzionale quando le organizzazioni umanitarie non possono svolgere la loro attività autonomamente, come nel caso di popolazioni bisognose arroccate in luoghi remoti oppure nei casi di crisi che degenerano rapidamente.

Ad esempio, i Curdi nel nord dell'Iraq erano fuggiti sulle montagne prima dell'attuazione dell'Operazione *Provide Comfort* e per le organizzazioni umanitarie fu difficile raggiungerli per lungo tempo.

La protezione delle operazioni di soccorso- invece- risulta più utile quando le organizzazioni umanitarie sono attive ma banditi, milizie locali o contingenti militari nazionali impediscono il loro lavoro danneggiando i convogli d'aiuto e mettendo in pericolo la sicurezza degli operatori.

In Somalia, le Ong furono messe sotto pressione dai miliziani locali e dai banditi, che rubavano gli aiuti e rendevano gli spostamenti estremamente pericolosi.

Nell'ipotesi in cui la popolazione civile sia vittima di aggressioni da parte di milizie o truppe militari, l'interveniente può fare la differenza proteggendo le vittime oppure perseguendo i carnefici.

La protezione delle vittime è più utile quando le persone bisognose sono raccolte in gruppi più concentrati, dato che è molto più difficile proteggere individui disseminati in una vasta area.

Questa è la ragione per la quale la protezione attuata dalla Francia in Ruanda ha avuto meno successo di quanto avrebbe potuto realmente averne.

Perseguire i carnefici, invece, risulta più utile quando qualsiasi tipo di protezione è inattuabile poiché gli aggressori sono altamente motivati a continuare le loro attività sanguinarie.

La Nato che- in seguito alla caduta delle *safe area* in Bosnia- costrinse i Serbi a negoziare, costituisce il miglior esempio.

Una volta che l'interveniente abbia identificato la tipologia d'intervento più idonea ad affrontare la causa della sofferenza della popolazione civile, il passo successivo consiste nell'individuare il modo migliore di realizzare l'intervento.

Come discusso precedentemente, ciascun tipo d'intervento racchiude una serie di varianti corrispondenti a ciascuna specifica esigenza.

Ad esempio, l'aiuto alla distribuzione degli aiuti umanitari può prevedere- tra le altre cose- il ricorso alla capacità aerea (come fatto in Somalia nell'Operazione *Provide Relief*), o la costruzione di campi d'accoglienza (come hanno fatto le truppe Nato in Albania e la Repubblica di Macedonia durante la guerra del Kosovo).

La protezione delle operazioni di soccorso può assumere diverse forme, dalla scorta armate ai convogli umanitari (come in Somalia), alla dissuasione degli attacchi mediante la creazione di *safe zone* (come in Iraq).

La protezione delle vittime della violenza può essere attuata in luoghi specifici, in piccole *safe area* o in grandi *safe zone*, come dimostrato (con diverse sfumature di successo) in Ruanda, Bosnia-Erzegovina e Iraq.

La persecuzione degli autori delle violenze può condurre o alla negoziazione di un accordo oppure alla definitiva sconfitta militare di una delle parti.

Infine, una volta che l'interveniente decide se e come intervenire, il governo o l'organo internazionale in questione dovrà valutare i propri interessi in relazione ai rischi politici e militari dell'intervento. Questo perché nonostante la loro denominazione, gli interventi militari umanitari sono una questione politica.

Le crisi umanitarie affondano le loro radici nelle azioni intraprese da una o più parti che perseguono obiettivi politici, pertanto, truppe straniere che vengono introdotte in contesti simili potrebbero essere viste- dalle suddette parti del conflitto- come una minaccia a quegli obiettivi oppure come una salvezza.

Il livello della minaccia rappresentata dalla parte interveniente dipende, in larga misura, dall'obiettivo dell'interveniente.

Distribuire gli aiuti umanitari è meno probante rispetto a proteggere le operazioni di soccorso, perché la prima tipologia può costituire una forma di rifornimento anche per i belligeranti, mentre la seconda impedisce a quest'ultimi l'accesso alle provviste.

Allo stesso modo, la protezione delle operazioni di soccorso è meno probante della tutela delle vittime della violenza, che prevede d'impedire ad un gruppo organizzato di raggiungere il proprio obiettivo militare di aggredire altri gruppi di persone.

Infine, sconfiggere gli autori delle violenze presenta le più grandi difficoltà, per ovvi motivi.

In generale quindi, più i belligeranti minacciano la popolazione locale, più strenuamente combatteranno la forza interveniente. Se un governo non dà prova di sufficiente impegno politico, mettendo in campo adeguate risorse non militari e militari, e non vuole addossarsi i rischi di perdere vite umane nel conflitto, dovrà optare per il tipo d'intervento meno probante.

È necessario essere modesti circa gli obiettivi che si possono raggiungere con un intervento militare umanitario. A certe condizioni può fermare le aggressioni e proteggere i diritti umani fondamentali. Nella sua forma più probante- la persecuzione degli autori delle violenze- può anche porre fine ai conflitti, ma le altre tre tipologie non fanno niente di più che trattare gli effetti collaterali della violenza, non curarne le cause.

Ciò che è peggio, tuttavia, è che gli interventi militari umanitari possono provocare conseguenze potenzialmente devastanti.

In primo luogo, gli interventi militari umanitari non offrono una soluzione a lungo termine per il conflitto. Anche l'ultima tipologia d'intervento, può sostanzialmente considerarsi solo un modo di spazzare via un ostacolo all'instaurazione di un nuovo ordine politico e sociale.

Gli interventi umanitari, quindi, possono essere giustificati solo in relazione al fatto che possono salvare delle vite umane in circostanze estreme, ma hanno molta più legittimazione e più significato quando vengono accompagnati dall'impegno di lungo periodo a risolvere il conflitto e ricostruire i sistemi politici, sociali ed economici del Paese oggetto dell'intervento. Senza una soluzione di lungo periodo, la ricostruzione di uno Stato molto probabilmente sfocerà nuovamente nella violenza.

È opportuno specificare però che le abilità necessarie a ricostruire uno Stato sono estremamente differenti da quelle necessarie per aiutare i civili nelle emergenze.

Il problema della sicurezza offre un perfetto esempio. Le forze militari non sono preparate a svolgere funzioni di polizia; durante i pattugliamenti sono inclini ad utilizzare la violenza; sono impreparate ad investigare su scene del crimine; hanno una capacità limitata di trattenere i sospetti in custodia¹⁹⁶.

Le ricostruzioni di lungo termine quindi costituiscono il ruolo ideale per le Nazioni Unite, le quali hanno l'autorità per coordinare gli esperti civili e militari che possono aiutare gli attori locali a ricostruire, o a costruire per la prima volta, stabili istituzioni politiche, sociali ed economiche.

In realtà, questi tipi di meccanismi di *follow-up* sono già abbastanza comuni. Essi sono stati posti in essere, ad esempio, in Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Timor Est.

¹⁹⁶ R. Dwan, "Executive policing: enforcing the law in peace operations", SIPRI Research Report n 16, Oxford University Press, Oxford, 2002, p.25-27.

Sebbene questi tre Stati siano ancora sotto pesante controllo internazionale e non si possano considerare completamente autonomi, non sarebbe errato affermare che l'amministrazione internazionale di ciascun paese è stata largamente positiva¹⁹⁷.

Alla luce di quanto appena affermato, bisognerebbe chiedersi: se un intervento umanitario si occupa soltanto degli effetti collaterali della violenza, dovrebbe essere ugualmente attuato?

Coloro che sono scettici circa la reale efficacia di un intervento militare umanitario, superano tale questione adottando la concezione secondo la quale le conseguenze indesiderate sono peggiori dei potenziali benefici. Inoltre, essi sostengono che gli interventi umanitari prolungano i conflitti, li rendono più violenti, politicizzano l'attività umanitaria, distorcono le economie, creano dipendenze economiche e inibiscono lo sviluppo degli Stati più forti.

In merito, tuttavia, è necessario chiedersi se queste problematiche siano davvero inerenti all'attuazione di un intervento militare umanitario oppure siano frutto del modo in cui viene attuato l'intervento e- pertanto- siano suscettibili di correzione.

In primo luogo, per quanto riguarda il problema che gli interventi umanitari possono prolungare i conflitti, ciò può avvenire in tre modi: rifornendo inavvertitamente di cibo e medicine i combattenti locali; utilizzando l'intervento umanitario come giustificazione per non prendere decisioni politiche più incisive per fermare il conflitto; schierandosi con la parte oppressa in un modo tale che essa si non soffrirà più la violenza, ma non sarà neanche in grado di vincere il conflitto.

Questo problema si accentuerebbe maggiormente quando nello scenario siano assenti le forze militari e siano presenti solo quelle umanitarie; pertanto, una possibile soluzione sarebbe quella d'impiegare i contingenti militari per proteggere le operazioni di soccorso.

In secondo luogo, i critici ritengono che gli interventi umanitari possono rendere i conflitti più violenti in altrettanti tre modi: introducendo nello scenario materiale utile alle forze belligeranti e per il quale esse sono disposte a combattere; creando campi

¹⁹⁷ R. Caplan, "*International governance of war-torn territories: rule and reconstruction*", Oxford University Press, Oxford, 2005, p.50.

d'accoglienza che possono fungere da luoghi di reclutamento per i belligeranti; aggiungendo potenza di fuoco ad uno scenario di per sé estremamente violento.

Per quanto concerne la prima dinamica, essa può affrontarsi- in teoria- attuando la protezione delle operazioni di soccorso.

La seconda dinamica invece, è frutto dell'attività umanitaria e non militare; le organizzazioni umanitarie, l'Unhcr in particolare, hanno difficoltà ad evitare il problema di costruire i campi d'accoglienza lontano dai confini da cui scappano gli sfollati. Spesso, infatti, vengono allocati in posti dove le persone possono raggiungerli e quindi nelle vicinanze delle frontiere.

In questo caso, di nuovo, una soluzione potrebbe essere quella di attuare la protezione delle operazioni di soccorso o della popolazione civile (nei casi più estremi) per mitigare il problema.

Infine, è sicuramente vero che la presenza di forze militari può esacerbare il conflitto, inducendo le forze locali a resistere combattendo. Il problema si aggrava quando l'interveniente ha come obiettivo la sconfitta dei perpetratori della violenza.

In questa situazione il meglio a cui si può aspirare è mantenere al minimo livello possibile l'intensità dei combattimenti, intervenendo con forze pesantemente armate che possono dominare i belligeranti locali. Come nel nord dell'Iraq nel 1991 e in Timor Est nel 1999.

In terzo luogo, circa la politicizzazione dell'aiuto umanitario, l'intervento militare provoca tale problema ponendo nello stesso scenario i soldati e gli operatori umanitari.

Non esiste una risposta semplice a questa problematica; si può però far notare come, a discapito di quanto ammettono gli operatori umanitari, la loro attività è molto più attinente alla politica che all'umanitarismo¹⁹⁸. L'attività umanitaria non è politicamente imparziale, come sostengono gli operatori umanitari, bensì ha un impatto politico ed economico sulle zone del conflitto molto più incisivo di quanto viene sostenuto.

¹⁹⁸ W. Shawcross, *"The quality of mercy: Cambodia, holocaust and modern conscience"*, Simon&Schuster, New York, 1984, p.207-224.

In quarto luogo, correlata al precedente problema è l'obiezione secondo la quale gli interventi umanitari distorcono le economie. Anche tale problema è imputabile alle organizzazioni umanitarie piuttosto che agli apparati militari.

In tali contesti, le truppe militari intervenienti tendono ad essere autosufficienti, si portano il loro cibo e costruiscono i propri accampamenti. Al contrario, le Ong necessitano di strutture in loco per agire e apportando il loro materiale soffocano il mercato locale distorcendone i parametri economici.

In ultima sede, il problema secondo il quale gli interventi umanitari inibiscono lo sviluppo degli Stati più forti, non è direttamente supportato da prove. Esso si basa sulle convinzioni- tra gli altri- di Charles Tilly.

Tilly ritiene che la guerra è un processo che può sfociare (eventualmente) in un forte detentore del potere centrale che instaura un controllo sui suoi rivali¹⁹⁹. È difficile, tuttavia, rendere convincente un argomento secondo il quale qualunque Stato avrebbe istituzioni politiche meglio funzionanti se gli fosse concesso di esperire della violenza fino al punto tale che soltanto un attore rimarrà in piedi.

A sostegno di tale tesi, dei vari casi presentati, esclusivamente in Ruanda dove i ribelli hanno vinto la guerra- attualmente si ha un governo solido e strutture politiche che funzionano indipendentemente dal controllo internazionale.

Nel prossimo futuro gli interventi militari umanitari potrebbero costituire l'eccezione piuttosto che la regola. Alcuni governi hanno accettato l'idea di sovranità intesa come responsabilità di protezione dei diritti degli individui, ma molti non l'hanno ancora fatto. Tuttavia, anche tra coloro che accettano l'idea della legittimità di un intervento militare umanitario, ci sono quelli che ritengono che tale espediente non costituisca ancora un dovere universale bensì un'azione facoltativa.

¹⁹⁹ C. Tilly, *Contention and democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 100-150; e C. Tilly, "War making and State making as organized crime", in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol, *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, p.169-187.

La tesi di fondo dell'elaborato sostiene che- nei fatti- gli interventi militari umanitari siano stati utili in passato a mettere in salvo la vita d'innocenti, in una grande varietà di circostanze e utilizzando una molteplicità di tecniche e strategie.

Tuttavia, risulta evidente quanto gli stessi interventi umanitari- in altrettante circostanze- abbiano fallito nel mettere in salvo le vite a causa di una grande varietà di problemi pratici ed etici.

Pertanto, per coloro che accettano la premessa che gli interventi militari umanitari saranno sempre tentati in futuro, è incumbente identificare i modi per massimizzare le loro probabilità di successo, poiché gli interventi militari umanitari scevri di una ragionevole prospettiva di successo sono ingiustificabili, specie quando sono attuati in nome di valori umanitari.

BIBLIOGRAFIA

- R. Lillich, *“Humanitarian intervention and the United Nations”*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1973.
- O. Ramsbotham, T. Woodhouse, *“Humanitarian intervention in contemporary conflict”*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- L.W. Reed, C. Kaysen, *“Emerging norms of justified intervention”*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- Danish Institute of International Affairs, *“Humanitarian interventions: legal and political aspects”*, Copenhagen, 1999.
- M. Walzer, *“Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations”*, Basic Books, New York, 1977.
- K.A. Annan, “Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 18 settembre 1999.
- C. Jean, G. Dottori, M. Amorosi, *“Guerre umanitarie. La militarizzazione dei diritti umani.”* Baldini&Castoldi, 2013.
- N. Wheeler, *“Saving strangers: humanitarian interventions in international society”*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- J. Stromseth, “Rethinking humanitarian intervention: the case for incremental change”, J. L. Holzgrefe, R. O. Keohane, *“Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, Political Dilemmas”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- R.B. Posen, “Military response to refugee disasters” in, M.E. Brown, *“Nationalism and ethnic conflict”*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1997.
- T. B. Seybolt, *“Humanitarian military intervention”*, Oxford University Press, 2008.
- D. Hendrickson, *“Humanitarian action in protracted crisis: an overview of the debates and dilemmas”*, Disasters, vol.22 n.4, 1998.
- C. Girod, A. Gnaedinger, *“Politics, military operations and humanitarian action: an uneasy alliance”*, International Committee of Red Cross, Geneva, 1997.

- T.G. Weiss, “*Principles, politics and humanitarian actions*”, Ethics and International Affairs, vol.13, 1999.
- R. Dallaire, S.R. Feil, “*Preventing genocide: how the early use of force might have succeeded in Rwanda*”, Report to the Carnegie Commission on preventing deadly conflict, Carnegie Corporation of New York, New York, Aprile, 1998.
- M. O’Hanlon, “*Saving lives with force: sources of and responses to international conflict*”, United States institute of Peace press, Washington DC, 1996.
- United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN document A/35/305, S/2000/809, 21 august 2001.
- D.L. Byman, “*Keeping the peace: lasting solution to ethnic conflicts*”, John Hopkins University Press, Baltimora, 2002.
- T.C. Schelling, “*Arms and influence*”, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1966.
- C. Seiple, “*The U.S. military/NGO relationship in humanitarian interventions*”, United States Army Peacekeeping Institute: Carlisle, Pa., 1996.
- McK. Wolff, Head of the Unhcr office in Rwanda, Personal interview, Kigali, 25 settembre 1996.
- C. Bruderlein, “*Toward a new strategic approach to humanitarian protection and the use of protected areas*”, UN Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2000.
- C. Kapp, “Humanitarian community stunned by Red Cross attack in Iraq”, *The Lancet*, Vol.362, 1 novembre 2003.
- W. Shawcross, “*The quality of mercy: Cambodia, holocaust and modern conscience*”, Simon&Schuster, New York, 1984.
- T.R. Mockaitis, “*Civil-military cooperation in peace operations: the case of Kosovo*”, US Army College, Strategic studies Institute: Carlisle, Pa., Ott. 2004.
- United Nations, Inter-agency standing committee, “*Use of military or armed escort for humanitarian convoys: discussion paper and non-binding guidelines*”, Sept. 2001.
- M. Sheik, “Deaths among humanitarian workers”, *British Medical Journal*, Vol.321 n.7254, 15 luglio 2000.

- B. Valentino, *“Final solutions: mass killing and genocide in the twentieth century”*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2004.
- W. Reno, “War and the failure of peacekeeping in Sierra Leone” in *“SIPRI Yearbook 2001: armaments, disarmaments and international security”*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, *“The Responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”*, International Development Center, Ottawa, 2001.
- UN General Assembly Resolution 59/314, 26 ottobre 2005.
- UN Security Council Resolution 819/1993 e 820/1993.
- United Nations, Report of the Secretary General on the work of the organization, Supplement n.1, UN Documents, 30 agosto 2000.
- D.G. Press, *“The credibility of power: assessing threats during the <<appeasement>> crisis of the 1930s”*, in *International Security*, vol.29 n.3, 2004/2005.
- T. Seybolt, D.Byman, “Humanitarian interventions and communal civil wars: problems and alternative approaches”, in *Security Studies*, Vol.13 n.1, autunno 2003.
- S. Makinda, *“Seeking peace from chaos: humanitarian interventions in Somalia”*, International Peace Academy Occasional Paper, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1993.
- S. Hansch, *“Lives lost, lives saved: excess mortality and the impact oh health interventions in Somalia emergency”*, Refugee Policy Group, Washington, D.C., 1994.
- M. Sahnoun, *“Somalia: the missed opportunities”*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1994.
- US Agency for International Development, Office of Foreign Disaster Assistance situation reports, in J. Hirsch, R. Oakley, *“Somalia and Operation Restore Hope: reflections on peacemaking and peacekeeping”*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1995.
- UN Security Council Resolution 767, 27 luglio 1992.

- J.G. Sommer, *“Hope restored? Humanitarian aid in Somalia, 1990-1994”*, Refugee Policy Group, Washington, D.C., 1999.
- UN Security Council Resolution 794, 3 dicembre 1992.
- P. Johnston, *“Somalia diary”*, Lonstreet Press, Atlanta, Ga., 1994.
- D. Zvijac, K.A.W. Mcgrady, *“Operation Restore Hope: summary report”*, Center for Naval Analysis, Alexandria, Va., 1994.
- B. Boutros-Ghali, “Introduction”, in United Nations, *“The United Nations and Somalia, 1992-1996”*, United Nations Blue Book Series vol.8, United Nations, New York, 1996.
- K. Menkhaus, “Getting out vs getting through: US and UN policies in Somalia”, in *Middle East Policy*, 1 marzo 1994.
- UN Security Council Resolution 814, 26 marzo 1993.
- J. Howe, SRSG in Somalia, intervista telefonica, 3 dicembre 1997.
- UN Security Council Resolution 837, 6 giugno 1993.
- United Nations, Report of the Secretary General, UN documents S/26022, 1 luglio 1993.
- M. Bowden, *“Blackhawk down: a story of modern war”*, Penguin Books, New York, 1999.
- United Nations, Report of the secretary General, UN documents S/1994/1166, 14 ottobre 1994.
- United Nations, Report of the Secretary General, UN document S/1994/839, 18 luglio 1994.
- United Nations, Progress report of the Secretary General on the situation in Somalia, UN document S/25168, 26 gennaio 1993.
- United Nations, Department of humanitarian affairs, “Iraq: humanitarian assistance continued in 1993”, in *“DHA news, 1993 in review”*, n.7, ed. speciale, gen/feb 1994.
- UN Security Council Resolution 721, 24 aprile 1992.
- J. Drysdale, “Foreign military intervention in Somalia: the root cause of the shift from UN peacekeeping to peacemaking and its consequences”, in W. Clarke, J. Herbst, *“Learning from Somalia: the lessons of armed humanitarian intervention”*, Westview Press, Boulder, Col., 1997.

- United Nations, “*The blue helmets: a review of United Nations peacekeeping*”, United Nations, New York, 1996.
- UN Security Council Resolution 794, 3 dicembre 1992.
- ¹ C. Adibe, “*Managing arms in peace processes: Somalia*”, United Nations Institute for Disarmament Research, Disarmament and Conflict Resolution Project, UNIDIR/95/30, United Nations, New York, 1995.
- G. Newbold, personal interview, US Marine Corps Headquarters, Navy annex, Arlington, Va., 29 agosto 1997.
- United Nations, Report of the Secretary-General, UN document S/25354, 3 marzo 1993.
- J. Howe, SRSG in Somalia, telephone interview, 3 dicembre 1997.
- United Nations, Report of the Secretary General on the implementation of Security Council Resolution 837, UN document S/26022, 1 luglio 1993.
- G. Anderson, “Unosom II: not failure, not success”, in D.C.F. Daniel, B.C. Hayes, “*Beyond traditional peacekeeping*”, St. Martin Press, New York, 1995.
- United Nations, Further report of the Secretary-General, UN document S/1994/839, 18 luglio 1994.
- United Nations, Further report of Secretary General, UN document, S/26317, 17 agosto 1993.
- S. Burg, P. Shoup, “*The war in Bosnia-Erzegovina: ethnic conflict and international intervention*”, M.E. Sharpe, New York, 1999.
- M. Toole, S. Galson, W. Brady, “Are war and public health compatible?”, *The Lancet*, vol.341, 8 maggio 1993.
- J. Gow, “*Triumph of the lack of will: international diplomacy and the Yugoslav war*”, Hurst&co., London, 1997.
- United Nations, Report of the Secretary General: the fall of Srebrenica, UN document A/54/549, 15 novembre 1999.
- A. Roberts, International Institute for Strategic Studies, “*Humanitarian action in a war: aid, protection and impartiality in a policy vacuum*”, Adelphi paper n.305, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- D. Jalovic, A. Davis, “*Health, water and heating in Sarajevo: a report of a household survey*”, Medecins sans Frontieres, Amsterdam, dicembre 1993.

- B. Cohen, G. Stamkoski, “*With no peace to keep...UN peacekeeping and the war in former Yugoslavia*”, Gainpress Ltd., Londra, 1995.
- Unhcr, “Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina”, *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997.
- United Nations, Security Council Resolution 758, 8 giugno 1992; 761, 28 giugno 1992; 770, 18 agosto 1992.
- Who, “*Threats of starvation in Bosnia-Herzegovina*”, Press release Who/ 62, 5 ottobre 1992.
- P. Maass, “*Love thy neighbour: a story of war*”, Vintage books, New York, 1996.
- M. Cutts, “*The humanitarian operation in Bosnia, 1992-1995: dilemmas of negotiating humanitarian access*”, New Issues in Refugees Research, Working Paper n.8, Unhcr Policy Research Unit, Ginevra, Maggio 1999.
- Unhcr, “Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina”, *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997.
- T. Findlay, SIPRI, “*The use of force in UN peace operation*”, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Unhcr, “Emergency food assistance to returnees, refugees, IDPs and other war affected populations in Bosnia-Erzegovina”, *Unhcr/Wfp Joint Evaluation Mission Full Report*, Ginevra, novembre 1997.
- UN document A/54/549, 15 novembre 1999.
- D. Owen, “*Balkan odyssey*”, Harcourt, Brace&co., New York, 1995.
- E.D. Acheson, “The last convoy to Goradze?”, *The Lancet*, vol.342, 3 luglio 1993.
- A. Lloyd, “Universal soldier”, *Time Magazine*, 23 aprile 1994.
- United Nations, Security Council resolution 836, 4 giugno 1993.
- S.L. Berg, “Intervention in internal conflict: the case of Bosnia”, in W.J. Lahneman, “*Military interventions: cases in context for the twenty-first century*”, Rowman and Littlefield, Lanham, Md.,2004.
- A. Little, L. Silber, “*The death of Yugoslavia*”, Penguin, New York, 1996.
- United Nations, Letter of the Secretary-General to the president of Security Council, UN document S/1995/470, 9 giugno 1995.

- International Institute of Strategic Studies, *“The military balance 1994/1995”*, Brassey’s, London, 1994.
- United Nations, Final report of the Commission of Experts established pursuant to Security Council Resolution 780 and annexes, UN document S/1994/674.
- D. Leurdijk, *“The United Nations and Nato in Former Yugoslavia, 1991-1996”*, Netherlands Atlantic Commission, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, The Hague, 1996.
- R. Hoolbrooke, *“To end a war”*, Random House, New York, 1998.
- M. Tanner, *“Croatia: a nation forged in war”*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1997.
- United Nations, *“A more secure world: our shared responsibility”*, Report of High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN document, A/59/565, 4 dicembre 2004, e A/59/565 corr., 6 dicembre 2004.
- UN General Assembly Resolution 59/314, 26 ottobre 2005; United States Institute of Peace, *“American interests and UN reform: report of the task force on the United Nations”*, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 2005.
- M. Duffield, *“Global governance and the new wars: the merging of development and security”*, Zed Books, London, 2001.
- UN Nations, *“The Brahimi report”*, UN document A/55/305, S/2000/809, 21 agosto 2001.
- W.J. Durch, *“The Brahimi report and the future of UN peace operations”*, Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., 2003.
- R. Dwan, *“Executive policing: enforcing the law in peace operations”*, SIPRI Research Report n 16, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- R. Caplan, *“International governance of war-torn territories: rule and reconstruction”*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- C. Tilly, *“Contention and democracy in Europe, 1650-2000”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- C. Tilly, “War making and State making as organized crime”, in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol, *“Bringing the State back in”*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.



Dipartimento di SCIENZE POLITICHE Cattedra STUDI STRATEGICI

GLI INTERVENTI MILITARI UMANITARI

Relatore

Prof. GERMANO DOTTORI

SALVATORE TESTINI

Matr. 630602

Correlatore

Prof. FRANCESCO FRANCONI

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

GLI INTERVENTI MILITARI UMANITARI

RIASSUNTO

1. I principi fondamentali: la *giusta causa* e la *ragionevole prospettiva di successo*

Conformemente al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza può ricorrere a strumenti coercitivi, implicanti talvolta l'uso della forza, per garantire la pace e la sicurezza internazionale. La prassi, tuttavia, ha dimostrato come il Consiglio di Sicurezza può agire in situazioni di emergenza umanitaria, ingerendosi negli affari interni o esterni di uno Stato, quando è ipotizzabile una minaccia alla pace. Pertanto, l'interpretazione più recente di minaccia alla pace, comprende quelle situazioni interne a uno Stato in cui si praticano *gross violations* dei diritti dell'uomo. Sulla base di questo nuovo orientamento giuridico, gli interventi dell'Onu successivi si sono manifestati anche attraverso azioni implicanti l'impiego di personale e mezzi militari o per la realizzazione di operazioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*), o per l'uso della forza diretto contro uno Stato. Attuando, quindi, degli interventi militari in senso umanitario.

È possibile identificare alcuni principi essenziali all'effettiva realizzazione di un intervento militare umanitario. Tali principi rientrano nella dottrina della *guerra giusta* d'ispirazione cattolica e, sebbene siano tutti rilevanti allo stesso modo, molti commentatori ne hanno privilegiati alcuni piuttosto che altri. Tra i sei principi- *giusta causa, legittima autorità, legittima intenzione, ultima risorsa, proporzionalità e ragionevole prospettiva di successo*- l'elaborato ritiene che particolare rilevanza assumano quelli relativi alla *giusta causa* e alla *ragionevole prospettiva di successo*.

Il principio della *giusta causa* è fondamentale. L'assenza di una motivazione umanitaria che giustifichi l'uso della forza, infatti renderebbe l'intervento militare privo della sua caratterizzazione umanitaria e- pertanto- ingiustificabile. Tuttavia, è estremamente complicato individuare quella che si può definire una *giusta causa*. Una possibile definizione è che l'intervento umanitario, debba essere finalizzato a salvare delle vite umane. Da ciò deriverebbe la concezione secondo la quale potrebbe sussistere una *giusta causa* per un intervento in tutti i casi in cui venga sconvolta la coscienza morale umana.

Il principio della *ragionevole prospettiva di successo* è, allo stesso modo, cruciale per un intervento militare umanitario. Se l'intervento, da un punto di vista umanitario, non produrrà un effetto netto positivo, non potrà ritenersi giustificato imponendo sofferenze ulteriori e non necessarie. Tuttavia, nonostante la sua estrema rilevanza, tale principio viene spesso sottovalutato, circostanza che potrebbe spiegare perché l'attuazione degli interventi militari umanitari sia stata spesso inappropriata.

2. La metodologia

Nei casi in cui i leader politici affrontano una crisi umanitaria che richiede la loro attenzione, dovranno decidere se intervenire o meno e, in caso positivo, secondo quali modalità e tempistiche. Tuttavia, anche nelle migliori circostanze, è difficile predire il risultato di un intervento militare umanitario. Malgrado ciò, è possibile trarre delle lezioni dagli interventi passati tentando di applicarle agli eventi futuri. Per tal ragione, si è sviluppata una metodologia volta a stabilire se gli interventi passati hanno permesso di salvare delle vite umane.

I risultati empirici dimostrano come alcuni interventi siano riusciti meglio di altri, sia comparando simili operazioni avutesi in differenti Stati, sia comparando differenti interventi verificatisi all'interno di uno stesso Stato. Nel tentativo di spiegare le disomogeneità, in questa ricerca si propone una matrice in grado di catalogare gli interventi militari umanitari, tenendo conto degli interessi politici ed umanitari in gioco.

Gli interventi militari umanitari legano il loro successo alla capacità dei leader politici di diagnosticare correttamente la causa della violenza ed il modo più idoneo per affrontarla. Quando viene contemplata la possibilità di un intervento militare umanitario, il leader politico avrà maggiori probabilità di successo se riuscirà a far combaciare l'obiettivo dell'intervento con la strategia più idonea ed impiegare l'esatto livello d'impegno politico e militare per far sì che la strategia funzioni.

3. Gli interventi militari umanitari: una questione politica

Gli interventi umanitari sono essenzialmente di quattro tipi:

- gli interventi a sostegno della distribuzione degli aiuti umanitari;
- gli interventi a protezione delle operazioni di soccorso;
- gli interventi volti a tutelare le vittime delle violenze;
- gli interventi finalizzati a perseguire gli autori delle violenze.

Si caratterizzano tutti per la loro politicità. Ognuna delle quattro tipologie mostra un diverso grado di coinvolgimento politico: da un basso livello- tipico degli interventi a sostegno della distribuzione degli aiuti- ad uno alto- come quello che si riscontra nelle operazioni finalizzate a perseguire gli autori delle violenze.

Il diverso grado di politicità di ogni tipologia d'intervento militare umanitario, ovviamente, ne condiziona l'attuazione, lo svolgimento e- soprattutto- il risultato. Questo perché le forze intervenienti influenzeranno le azioni ed i comportamenti delle parti locali, e avranno un rilevante impatto politico, qualificandosi come attori politici, anche loro malgrado.

Da ciò deriva che il principale problema dell'attuazione di un intervento militare umanitario è la sua politicizzazione, ossia l'utilizzo dell'intervento armato al fine di conseguire obiettivi politici e non umanitari. Tale problema produce effetti devastanti, tra tutti, la riduzione dell'efficacia dell'attività delle organizzazioni umanitarie, che da sempre si sforzano di mantenere un'aura d'imparzialità e la radicale diminuzione delle probabilità che l'intervento vada a buon fine.

L'aspetto politico assume una rilevanza ancora maggiore se viene considerato unitamente all'aspetto umanitario.

Il bilanciamento tra le motivazioni politiche ed umanitarie deve essere equilibrato, poiché nel caso in cui la motivazione politica oscuri del tutto o in parte quella umanitaria, l'uso della forza militare non potrà giustificarsi; nel caso in cui, invece, la parte interveniente sia motivata da ragioni esclusivamente umanitarie, sarà più propensa a ritirarsi nel caso in cui il livello della violenza aumenti o il numero delle sue perdite sia eccessivo, in virtù della scarsa disponibilità ad accettare i rischi e le sfide dell'intervento militare. Pertanto, un interveniente motivato sia politicamente che umanitariamente, sarà più preparato ad affrontare delle perdite ma anche ad insistere per aiutare le popolazioni civili.

4. I casi di studio: Somalia e Bosnia-Erzegovina (1992-1995)

Nella ricerca sono stati approfonditi i casi della Somalia e della Bosnia-Erzegovina, tra il 1992 e il 1995, in quanto ritenuti particolarmente funzionali all'analisi delle condizioni che possono portare al successo oppure al fallimento di un intervento militare umanitario. In particolare, sono stati confrontati sia gli esiti degli interventi umanitari effettuati nei due Paesi, sia i risvolti che i diversi interventi hanno avuto.

I due Paesi sono stati teatro di sei differenti interventi militari. Volendo fare un bilancio degli esiti di tali interventi attuati nei due Paesi sulla base dei loro obiettivi, è possibile affermare che sia in Somalia che in Bosnia-Erzegovina tutti gli interventi a sostegno della distribuzione degli aiuti umanitari (l'Operazione *Provide Relief* e l'Operazione *Restore Hope* in Somalia e l'attività dell'Unprofor in Bosnia) siano riusciti.

Per quanto riguarda il bilancio circa l'altra forma di supporto dell'assistenza umanitaria, ossia la protezione delle operazioni di soccorso, in Bosnia l'Unprofor ha completamente fallito, mentre in Somalia il successo dell'Operazione *Restore Hope* è stato vanificato dal doppio fallimento di Unosom I e II.

Focalizzando l'attenzione sulle vittime e sui carnefici, invece, è possibile affermare che nella sola Bosnia-Erzegovina l'obiettivo dell'Unprofor di proteggere le vittime delle violenze è stato ampiamente disatteso. Infine, per quanto riguarda i carnefici, se in Bosnia l'Operazione *Deliberate Force* condotta dalla Nato ha prodotto ottimi risultati spezzando le resistenze dei serbo-bosniaci, in Somalia Unosom II non ha raggiunto l'obiettivo di rovesciare lo *status quo* incardinato sui signori della guerra locali.

5. Le prospettive ed i limiti degli interventi militari umanitari

Il limite principale degli interventi militari umanitari è strettamente collegato alla natura non vincolante dei principi cardine dell'umanitarismo come la *responsability to protect*. Una cospicua parte della comunità internazionale, infatti, concepisce la sovranità dello Stato come un dovere di protezione dei propri e non di quelli altrui. In virtù di tale credenza si ritiene che nel prossimo futuro gli interventi militari umanitari costituiranno l'eccezione piuttosto che la regola. Questa conclusione pare giustificata da alcuni fattori che stanno mettendo in crisi l'umanitarismo militare: l'eccessivo costo degli interventi umanitari, l'ambigua concezione della *responsability to protect* che viene invocata a piacimento e la scarsa rilevanza data ad alcune crisi umanitarie rispetto ad altre- solo per citarne alcuni.

Tuttavia, partendo dal presupposto di quanto sia innegabile che in passato gli interventi militari per ragioni umanitarie abbiano oggettivamente avuto riscontri positivi, permettendo di salvare vite innocenti. Sarebbe ragionevole ritenere, pertanto, che gli interventi militari umanitari, se si adottassero nel rispetto dei principi fondamentali della dottrina della *guerra giusta* e se si supportassero attraverso prassi formalizzate e consolidate, potrebbero costituire la principale risposta della comunità internazionale alle emergenze più complesse e-più in generale- sarebbero una pratica fondamentale per il prossimo futuro delle relazioni internazionali.