



i Documenti di Analisi Difesa

OPPORTUNITA' PER L'ITALIA DALLA RIFORMA ONU DEL PEACE-KEEPING

di Ugo Trojano *

Luglio 2007

La riforma delle operazioni di mantenimento della pace (peace-keeping) delle Nazioni Unite è stata approvata dall'Assemblea Generale. Il rapporto del Segretario Generale, su cui si è basata l'approvazione del Comitato speciale per le operazioni di peace-keeping, risulta ampio e articolato, preconizza modifiche rilevanti e innovative rispetto all'attuale organizzazione. A dire il vero i principi fondamentali su cui si è articolata la proposta di riorganizzazione del settore, unitamente alle azioni enunciate per il conseguimento degli obiettivi, erano largamente condivisi dalla comunità internazionale. Alcune sostanziali novità sono già in corso di attuazione. Resta ora da superare lo scoglio più difficile, l'approvazione di un bilancio adeguato alle necessità di attuazione della riforma.

Con una media di tre nuove missioni all'anno e con il corrente dispiegamento di oltre 100.000 uomini, fra militari e civili, in 18 missioni da gestire nel mondo, la tempistica degli interventi non sembra consentire ulteriori ripensamenti.

Quali sono in sintesi le novità nell'approccio operativo e nella strategia della riforma del Peace-keeping tali da costituire un netto cambiamento con il recente passato ed al tempo stesso favorire linee guida più realistiche, operative e flessibili?

Il concetto di integrazione, sia in fase di pianificazione che in quella operativa, è indicato come priorità strategica. Si preconizza, fra l'altro, una sostanziale, fattiva integrazione fra civili e militari partecipanti alle operazioni di assistenza in un'area post-conflittuale tenuto conto delle accre-



sciute difficoltà e complessità. In effetti le operazioni di sostegno alla pace, gli aiuti umanitari e la ricostruzione richiedono una adeguata cornice di sicurezza, tale da consentire l'adempimento del mandato della missione. L'aspetto pianificazione, invece, include ora tutte le fasi di una missione dall'inizio operazioni, alla maggiore integrazione con i partner, anche al di fuori del sistema ONU, fino alla predisposizione di una transizione dalla fase di emergenza a quella di peace-building.

Il concetto di unità di comando viene enfatizzato anche per le strutture civili.

In questo caso si prende atto delle

lezioni del passato recente, in particolare delle disfunzioni gestionali ed operative che hanno sovente compromesso le missioni stesse. La vera novità è che il Segretario Generale propone una ristrutturazione in senso operativo del DPKO (Dipartimento del Segretariato che gestisce le operazioni di pace). Quest'ultimo viene diviso in due dipartimenti, "operazioni di pace" che gestirà oltre alla parte politico-diplomatica anche l'interazione con i Paesi che forniranno truppe e contingenti di polizia, e "assistenza alle operazioni di terreno" che coprirà logistica, amministrazione del personale, finanze, comunicazioni, pianificazione e gestione degli appalti, ecc.



Al fine di preservare l'unità di comando e snellire l'iter procedurale, il Sottosegretario Generale a capo del dipartimento assistenza alle operazioni di terreno, riferirà al Sottosegretario Generale capo del dipartimento operazioni di pace. La novità, in ambito ONU, è di sostanza. Raramente si è verificato che due alte cariche quali Sottosegretario Generale non fossero del tutto autonome con facoltà di riferire direttamente al Segretario Generale. Sul terreno, il Rappresentante del Segretario Generale riferirà al Segretario Generale per il tramite del Capo del Dipartimento operazioni di pace, ma avrà responsabilità decisionali più chiare ed estese nei confronti di tutte le agenzie ONU operanti nel teatro di operazioni. Rimarrà, con poteri rafforzati, il punto focale per il coordinamento con contingenti militari non ONU ed altre organizzazioni presenti nell'area.

Viene sancito il criterio che le missioni di mantenimento della pace ONU dovranno essere pianificate ed organizzate per giungere ad un progressivo ridimensionamento delle forze e ad una fase di transizione, sul terreno, realistica e sostenibile. Anche in questo caso il cambiamento è di tutto rilievo. I mandati stessi delle missioni dovranno essere più chiari, realistici, misurabili e, se le circostanze lo richiedessero, adattabili in corso d'opera. L'obiettivo da conseguire sarà quello di evitare indefiniti prolungamenti di missioni e conseguenti fine delle operazioni dilatate nel tempo o aleatorie. Si dovrà puntare invece su un passaggio dalla fase di pura emergenza ad una transizione progressiva e verificabile che comporti il consolidamento delle istituzioni, l'avvio della ricostruzione e lo sviluppo economico dell'area di crisi.

Infine viene sottolineata l'esigenza di una accresciuta professionalità del personale civile operante nel settore del peace-keeping. Sotto questo aspetto si evidenzia l'obiettivo di poter disporre di personale civile, ma anche di polizia, maggiormente qualificato e realmente esperto di missioni di pace. La tendenza è quella di poter contare su professionisti nel settore. Misure specifiche a livello di ricerca di un personale altamente qualificato, sono già in corso di attuazione. I problemi causati dalle frequenti carenze e scarsa adattabilità del personale impiegato nelle missioni più difficili, sono stati ben valutati ed analizzati. Si tratta ora di concretizzare l'auspicato salto di qualità del personale. E' questa una fra le priorità più sensibili della riforma. In tal senso va quindi inquadrata la richiesta di maggior coordinamento ed integrazione fra personale civile e militare. La finalità sarà di ottimizzare sul campo, ma anche a livello di strutture centrali, qualità e funzioni delle diverse componenti implicate nel raggiungimento degli obiettivi del mandato ONU.

Una occasione per l'Italia

L'attesa riforma ONU nell'ambito del Peace-keeping costituisce una concreta opportunità per accrescere e valorizzare il ruolo italiano nella componente civile del Segretariato e quindi, attraverso un deciso incremento di funzionari di livello, nella preparazione e gestione delle missioni di pace. E' noto che, a fronte di un notevole contributo italiano in risorse finanziarie ed umane, non corrisponde un adeguato riconoscimento in termini di personale civile italiano inserito in posizioni qualificanti e di livello nelle gerarchie ONU che gestiscono le operazioni di pace a livello centrale e sul terreno. La conseguenza più

tangibile di una situazione deficitaria è che, a differenza dei Paesi con cui dovremmo confrontarci, non possiamo contare su un costruttivo gioco di squadra, non siamo presenti nelle cordate interne che contano, non possiamo offrire sostegno dall'interno della struttura civile a quei militari italiani chiamati a ruoli di comando di contingenti o strutture internazionali. Durante la visita del nuovo Segretario Generale dell'ONU in Italia, lo scorso Aprile, quest'ultimo ha lodato il nostro Paese in quanto è l'unico fra i Paesi Occidentali a figurare nelle prime 8 posizioni sia per contributi finanziari sia per il personale militare messo a disposizione del Dipartimento delle operazioni di pace. Abbiamo già sottolineato in una nostra precedente analisi come questa vistosa anomalia abbia assunto, nel tempo, carattere strutturale.

Senza entrare nelle responsabilità italiane e "onusiane" che hanno prodotto questo persistente stato di fatto, si tratta ora di ribaltare in senso positivo e certamente costruttivo per entrambi, una situazione non più eludibile.

Proposte per una strategia vincente

Al di là di retoriche e prudenze fuori contesto, ottenere dall'ONU un riconoscimento dovuto in termini di quote di personale italiano da inserire in posizioni di livello nel peace-keeping, non è operazione semplice. Non avendo attualmente alcuna posizione di peso fra i civili contiamo, è vero, sui crediti riconosciuti dallo stesso segretariato generale dell'ONU. Tuttavia, per evitare gli errori e le delusioni del passato, non vi è altra strada che quella di produrre una strategia articolata che preveda risultati operativi configurando al tempo stesso azioni concrete e misurabili nel breve e medio termine. Seguendo una esperienza più che ventennale nel settore, i parametri guida da adottare per puntare ad una inversione di tendenza dovranno includere:

Modalità e flessibilità operative da sistema-paese tali da ottenere appoggi bi-partisan a sostegno dell'interesse nazionale;

Pre-selezione con criteri rigorosi di un primo gruppo di personale misto civile-militare di consolidata esperienza in missioni di pace;

Creazione di una unità snella, affiatata e modulata, compatibile con i settori di interesse nel peace-keeping, i criteri ONU vigenti e con le posizioni che si vorranno andare a coprire;

Inserimento del gruppo in una struttura già operante quale, ad esempio, il Tavolo Esteri-Difesa;

Predisposizione di misure di accompagnamento logistico-amministrative a sostegno di un nucleo altamente qualificato che sia spendibile a livello internazionale e/o bilaterale. Al tempo stesso il personale in questione contribuirà, attraverso la formazione, alla creazione di veri professionisti del peace-keeping;

Azioni di sostegno più dinamiche ed aggressive per le candidature italiane.

Risultati auspicati

Circoscritta la priorità d'azione al settore civile del peace-keeping ONU si dovrebbe produrre, con rinnovata energia, una azione continua e sinergica che risulti visibile e credibile non solo per l'interlocutore ONU ma anche per quei Paesi che, pur contribuendo in misura inferiore all'Italia, continuano a mantenere rendite di posizioni ed in-

fluenze spesso esorbitanti. Nel rapporto del Segretario Generale sulla riforma del peace-keeping vengono indicati chiaramente alcuni fattori da cui non si potrà prescindere se si intende contribuire positivamente alla evoluzione delle operazioni di pace. Fra questi il fatto che egli riconosca che, a differenza delle più organizzate strutture militari, non vi sia una scuola pratica ed operativa per il peace-keeping, non vi siano "brigate" inquadrature di funzionari civili per gli affari politici, per la ricostruzione, esperti di riforme giudiziarie o di pubblica informazione che possano essere chiamati e assegnati rapidamente a coprire incarichi nelle missioni di pace. Scarseggia il personale rodato e di qualità specialmente nei ruoli decisionali. Successivamente si fa riferimento alla necessità di integrazione fra le varie componenti delle missioni, infine, cosa assai rara nell'ONU fino ad ora, si sottolinea l'unità di comando come principio essenziale per il successo di una operazione. In pratica si prende quasi a modello l'evoluzione dei militari nelle missioni di pace.

Il senso della proposta che abbiamo formulato auspica un nuovo ruolo italiano nel peace-keeping. Saremmo innovativi e credibili se ci presentassimo con un nucleo organizzato di personale qualificato, motivato ed esperto nelle operazioni di pace pronto ad essere impiegato in diverse funzioni con breve preavviso. Al tempo stesso il personale in questione contribuirà alla formazione e selezione di altro personale creando infine una piccola scuola di autentici professionisti del settore. Sarebbe una risposta concreta a quanto viene richiesto dallo stesso sistema ONU. A questo punto la strategia di penetrazione italiana avrebbe tutte le carte in regola per risultare vincente.

Innovazione, creatività e qualificazione del personale dovrebbero condurre al risultato finale.

Ottenere posizioni apicali e decisionali adeguate in linea con il nostro impegno e, a necessario completamento, di dirigenza cioè di funzionari che preparano le decisioni così come accedere alle cordate che contano nel mondo ONU, esserne membri ascoltati e influenti almeno in proporzione al contributo nazionale. Come auspicato nel caso della riforma ONU anche i lodevoli sforzi italiani nel peace-keeping richiedono ora un salto di qualità concretamente misurabile. La questione della rappresentatività del personale civile italiano da inserire nelle catene di comando ONU risulta a tal punto prioritaria che, organigrammi alla mano, si potrebbe far intendere ai nostri interlocutori internazionali quanto essa non possa più essere disattesa.

** Ugo Trojano, napoletano, 53 anni, è uno dei maggiori esperti Italiani di peace-keeping e di peace-building. Negli ultimi venticinque anni ha ricoperto incarichi di responsabilità in ambito ONU e Ministero Affari Esteri in Africa, Medio-Oriente, Kosovo, Iraq: è stato Amministratore Municipale (Sindaco) ONU della città mista serbo-albanese di Kosovo Polje dal 1999 al 2001, riuscendo a far coabitare e lavorare insieme albanesi e serbi e nel 2006 è stato incaricato dal Ministero degli Esteri di formare e guidare l'Unità di Supporto alla Ricostruzione a guida italiana del Dhiqar, in Iraq. Fra le altre esperienze professionali vi sono incarichi nel settore stampa ed informazione e collaborazioni con la RAI per reportage giornalistici*

i Documenti di Analisi Difesa

Analisi Difesa
c/o Intermedia sas
Via Castelfranco, 22
40017 San Giovanni in Persiceto BO

Tel.: +390516810234
Fax: +390516811232
E-mail: redazione@analisidifesa.it
Web: www.analisidifesa.it



**Il Magazine on-line
Diretto da
Gianandrea Gaiani**