

La Cooperazione Civile-Militare interazione tra struttura militare ed organismi civili

MAGG. GIANMARCO BADIALETTI



La Cooperazione Civile-Militare come elemento di coordinamento

Da sempre la presenza della popolazione civile e le attività da questa poste in essere condizionano la concezione e la condotta delle operazioni militari. Per vivere, muovere, approvvigionarsi, reperire manodopera, gli eserciti hanno in ogni tempo - seppur in misura differente in relazione a fattori diversi, in primo luogo demografici - dovuto misurarsi con l'ambiente socio-economico nel quale venivano ad inserirsi. Con la comparsa delle

prime organizzazioni intergovernative operanti nel campo del diritto umanitario - Il *Comitato Internazionale della Croce Rossa* è stato fondato nel 1863 - la necessità di comunicare con personale che veniva ad integrarsi nel medesimo contesto bellico pur rimanendo estraneo alla cultura militare ed operando con finalità e modalità operative differenti, ha ulteriormente ampliato la necessità di stabilire flussi di comunicazione civile-militare.

Negli ultimi anni però le relazioni tra attori civili e militari si sono intensificate enormemente a causa di due fenomeni contestuali: l'aumentata



importanza delle operazioni di mantenimento della pace nello spettro delle missioni assegnate alle Forze Armate e l'accresciuta visibilità, nello scenario delle relazioni internazionali, di attori non istituzionali di varia natura. La necessità di operare in ambienti nei quali il ruolo degli organismi impegnati in attività di supporto umanitario è divenuto significativo direttamente per l'opera svolta - è il caso delle Organizzazioni Non Governative (NGOs) a cui le Nazioni Unite assegnano una missione specifica nell'ambito di un progetto di gestione di crisi - o indirettamente in virtù del

loro peso mediatico, ha imposto agli Stati Maggiori ristrutturazioni ed adeguamenti strutturali per la gestione dei rapporti civili-militari.

La Cooperazione Civile-Militare (CIMIC) è divenuta quindi una precipua funzione di SM gestita a livello *joint combined* da una struttura dedicata (cellula CJ9). Gli adeguamenti strutturali sono però, in particolari situazioni, di più semplice realizzazione di quelli di tipo culturale richiesti a chi opera nel sistema, soprattutto in situazioni nelle quali il pregresso esperienziale e dottrinale non supporta in modo adeguato questo processo di adattamento. Il personale dei contingenti multinazionali che ha espletato funzioni CIMIC nel corso delle *Peacekeeping Operations* (PKOs) degli anni '90 ha dovuto confidare nel proprio buonsenso piuttosto che su di un corpo di regole organicamente elaborato e formalizzato. Con il passare del tempo però, l'esigenza di razionalizzare il tipo di risposta da dare al problema si è sentita in modo impellente (prima nei consessi dell'Alleanza, ma a breve distanza anche in ambito nazionale) e si è quindi pervenuti, a seguito della vivacizzazione del dibattito interno e dello scambio di esperienze ed informazioni, a redigere un primo corpo dottrinale. L'approfondimento dei temi in discussione ha però talvolta sofferto di un approccio un po' troppo teorico, scarsamente collegato alle necessità operative dello strumento militare, e condizionato in modo eccessivo dai moduli interpretativi "civili" della funzione CIMIC. Solo recentemente sta emergendo un approccio teso alla diffusione di una cultura CIMIC specificatamente militare e quindi saldamente orientata alla missione.

La gestione delle emergenze complesse

Le crisi umanitarie di questo scorcio di secolo sono state definite "emergenze complesse" in ragione della molteplicità degli elementi che concorrono a generarle ed alla contestuale multilateralità dell'approccio richiesto per la loro gestione. Il sanguinoso conflitto ruandese non origina da motivazioni puramente politiche, economiche, etniche, demografiche o militari, ma da una loro combinazione parziale. Parimenti l'approccio della comunità internazionale per tentare di mitigarne gli effetti è stato influenzato da considerazioni di diversa natura, prevalentemente di ordine storico, strategico e di opportunità politica, che ne hanno



Operazione "ALBA" - Riunione al Comando della FMP

limitato l'estensione e quindi minato in partenza le possibilità di successo. In particolare l'esperienza somala - non superare la *Mogadishu Line* è divenuto l'imperativo della diplomazia statunitense - ha consigliato prudenza. Per il Kosovo la multilateralità della risposta fornita è stata coerente con la complessità degli elementi in gioco ed i risultati sono stati diversi (anche se le polemiche sull'efficacia strategica dell'operazione non sono ancora sopite). Uno degli elementi di risposta di questa strategia poliedrica di approccio alle emergenze complesse, che coinvolge inevitabilmente attori civili e militari, è rappresentato dal variegato universo delle agenzie che operano nel campo dell'intervento umanitario. Tali organismi, che possono assumere la forma di agenzie di sviluppo delle Nazioni Unite con *budget* miliardari o di associazione di volontariato a base parrocchiale, trovano il loro comune denominatore nel settore di attività che interessa l'assistenza umanitaria fornita nella fase acuta del conflitto ed i programmi di ricostruzione postbellici. Il loro personale si trova quindi ad operare spesso in aree di responsabilità di contingenti militari impegnati in operazioni di sostegno della pace. Questa coabitazione, viziata in origine da sentimenti di reciproca diffidenza, è

stata caratterizzata nelle operazioni di ultimissima generazione da un crescendo di fiducia, e conseguentemente da un coordinamento più efficace, via via che si è andato perfezionando il rapporto di conoscenza e di abitudine alla condivisione dei problemi da parte del personale di ambo le parti. Non bisogna dimenticare però che l'obiettivo principale dell'assistenza umanitaria è quello di salvare e proteggere la vita umana, il che non si traduce necessariamente in attività di supporto al processo di pace. Alcune scuole di pensiero arrivano addirittura ad attribuire un ruolo controproducente all'assistenza umanitaria, per la sua capacità di fornire supporto alla fazione in lotta più debole posticipando così la composizione, seppur violenta, del conflitto. In qualche caso inoltre tale obiettivo viene perseguito da organizzazioni diverse ricorrendo a metodi antitetici, originati da un'opposta interpretazione che le loro matrici istituzionali ed etiche di riferimento attribuiscono al medesimo fenomeno. Il risultato di questo confronto ideologico porta inevitabilmente ad un decadimento dell'efficacia dell'intervento umanitario.

La comunità delle agenzie umanitarie forma più una rete (definita come *network* di soccorso

internazionale) che un sistema. Ciò implica l'inesistenza di una struttura definita e di obiettivi condivisi, scarso livello di formalizzazione delle relazioni reciproche, ed un *modus operandi* basato spesso su modalità adattate caso per caso. E' quindi una realtà culturalmente antitetica a quella militare, ma che ha il vantaggio di essere estremamente flessibile. La complessità di tale rete richiede agli Stati Maggiori impiegati nella concezione e condotta di PKOs la disponibilità di una mappatura la più dettagliata possibile delle agenzie civili operanti in area di responsabilità, al fine di consentire l'individuazione degli ambiti desiderabili di possibile collaborazione in base ai principi di priorità della missione, economia dello sforzo e soddisfacimento dei bisogni della popolazione civile. Ogni classificazione del *network* di soccorso umanitario prende le mosse dalla distinzione tra attori istituzionali (agenzie governative, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni internazionali) e non governative.

Le Organizzazioni Internazionali (IOs)

Sono organi ed agenzie delle Nazioni Unite ed altri soggetti di diritto pubblico internazionale creati a seguito di accordo, mandato o convenzione fra stati o fra società appartenenti a diverse nazioni, al fine di perseguire scopi di cooperazio-

ne, composizione dei conflitti, assistenza umanitaria e sviluppo. La struttura ordinativa delle Nazioni Unite è costituita da entità indipendenti - perfino l'autorità che su di loro esercita il Segretario Generale è limitata - ed è caratterizzata da un notevole livello di complessità. Non è facile orientarsi tra le molteplici sigle che individuano i vari organismi. Questi sono gestiti, organizzati, riconosciuti e sovvenzionati sulla base di loro autonomi mandati. Le procedure di coordinamento interagenzie - facenti capo a livello operativo ad un Rappresentante Speciale del Segretario Generale nominato per la supervisione di un particolare teatro di crisi - sono sviluppate volta per volta in ragione delle singole contingenze. Schematizzando possiamo individuare due tipologie di organismi: gli **organi delle NU** veri e propri quali il *Fondo per l'Infanzia* (UNICEF), l'*Alto Commissariato per i Rifugiati* (UNHCR), il *Programma Mondiale per l'Alimentazione* (WFP), il *Programma di Sviluppo* (UNDP), aventi dipendenza diretta dall'Assemblea Generale, e le **agenzie specializzate**, l'*Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura* (FAO), l'*Organizzazione per l'Educazione e la Scienza* (UNESCO), l'*Organizzazione Mondiale della Sanità* (WHO), il *Fondo Monetario Internazionale* (IMF) ed altre, caratterizzate da un maggior grado di autonomia e subordinate al *Consiglio per gli affari Economici e Sociali delle NU*. Esiste



però un *forum* di coordinamento delle attività umanitarie che riunisce gli organi direttivi delle agenzie NU e delle tre principali organizzazioni intergovernative, il *Comitato Internazionale della Croce Rossa* (ICRC), la *Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa* (IFRC) e l'*Organizzazione Internazionale per la Migrazione* (IOM). Tale livello di coordinamento è provvisto del *Comitato Permanente Inter-Agenzie* (IASC), presieduto dal direttore del *Dipartimento per gli Affari Umanitari* (DHA) delle NU. Esistono poi organizzazioni intergovernative di tipo regionale, quali il *Consiglio d'Europa*, l'*Organizzazione dell'Unità Africana* (OAU), *Organizzazione degli Stati Americani* (OAS), *Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (OSCE), che hanno promosso azioni a favore dell'osservanza dei diritti umani nelle rispettive aree d'interesse e che possono operare quali strumenti di coordinamento regionale dell'attività umanitaria svolta dalle NU. Menzione particolare meritano le agenzie donatrici che gestiscono fondi governativi destinati all'intervento umanitario. Tali organismi, confusi a volte per IOs pur essendo emanazione diretta di singoli governi - sono quindi piuttosto GOs, organizzazioni governative - sono principalmente non operativi, ma possono inviare personale in area per raccogliere informazioni atte ad individuare i possibili recipienti di una donazione, per controllare gli esiti della stessa o per monitorizzare lo sviluppo di un progetto in corso d'opera. Tra i principali

vanno ricordati l'*Ufficio per gli Affari Umanitari della Comunità Europea* (ECHO), l'*Agenzia Statunitense per lo Sviluppo Internazionale* (USAID), la *Cooperazione Italiana*.

Le IOs hanno strutture ipertrofiche e procedure di funzionamento spesso frenate da meccanismi eccessivamente burocratizzati. Non bisogna però dimenticare che il loro personale operativo possiede in genere un buon livello di preparazione professionale e di conoscenza dell'ambiente nel quale opera. I loro progetti d'intervento sono inoltre provvisti di una rilevante copertura finanziaria e sono mirati al lungo periodo, al contrario di quelli di molte organizzazioni non governative, soprattutto delle più piccole, messi in opera con la tecnica del "mordi e fuggi".

Le Organizzazioni Non Governative (NGOs)

Il termine NGO è stato introdotto ufficialmente nel lessico giuridico-diplomatico dall'articolo 71 della Carta delle NU per designare quell'ampia gamma di organizzazioni *nonprofit* impegnate nell'attività di sostegno umanitario e svincolate, almeno ufficialmente, dal controllo di stati o di altri organismi internazionali istituiti a seguito di mandati, convenzioni, o altri atti formali di diritto internazionale. Anche se le attività espletate da questi organismi si sono moltiplicate ad un ritmo vertiginoso nell'ultimo decennio, e paralle-

lamente è cresciuta la loro popolarità, già alla fine del secondo conflitto mondiale numerose erano le associazioni impegnate sul fronte dell'aiuto umanitario (*Save the Childrens*, *Oxfam*, *CARE*). La caratteristica saliente dei soggetti del "terzo settore", così designato per distinguerlo da quelli dell'attività di governo e commerciale, era e resta, sul piano giuridico, l'esistenza di uno statuto, e conse-



Rappresentanti missione elettorale OSCE e ufficiali dello SM della FMP prima della tornata elettorale del giugno 97



Operazione "ALBA" - Deposito dell'Esercito Albanese

guentemente di una missione, che ciascuno di essi elabora in piena libertà e che è ancora esclusivamente - almeno in teoria - alle proprie convinzioni etiche, religiose, ideologiche. Quello che è cambiato in quest'ultimo scorcio di secolo è la rilevanza politica ed economica assunta dalla comunità delle NGOs. Le crisi umanitarie del post guerra fredda hanno portato ad un'autentica rivoluzione nell'uso dei media - l'effetto CNN - che ha costretto i governi a fare i conti, nel pianificare i propri interventi di politica estera, con le ondate emozionali provocate nell'opinione pubblica dalla drammaticità e dall'immanenza delle immagini di sofferenza provenienti dai vari teatri di crisi. Le NGOs dal canto loro, estremamente abili nell'assumere un profilo di alta visibilità e quindi nello sfruttare al meglio il potenziale offerto dalla civiltà dell'immagine, sono diventate nel volgere di pochi anni il canale preferenziale di raccolta dei fondi destinati alla gestione delle emergenze, sia di quelli provenienti da fonti informali (donazioni, contribuzioni volontarie), sia di quelli governativi, sia infine di quelli allocati dagli organismi intergovernativi. Contestualmente al loro potere economico è cresciuto il loro peso politico. In alcuni casi hanno operato nel campo delle relazioni internazionali svolgendo funzioni una volta appannaggio esclusivo dei governi legittimi o degli organismi sovranazionali. Il caso della *Comunità di Sant'Egidio* in Mozambico ed in Algeria è solo un esempio fra tanti. Tale fenomeno di ampliamento degli

orizzonti operativi è stato agevolato dalle conseguenze della cosiddetta globalizzazione dei fenomeni economico-politici, quali la perdita di potere dello stato nazionale a favore di istituzioni comunitarie e la nascita di vari attori informali (dai movimenti di liberazione alle multinazionali, dagli operatori finanziari a quelli umanitari) divenuti a pieno titolo soggetti visibili ed attivi della comunità internazionale. La capacità di attrarre fondi e di agglomerare consenso non è però caratteristica uniformemente diffusa tra tutte le organizzazioni non governative. Se è vero che i fenomeni descritti hanno portato ad un allargamento impressionante della comunità *nonprofit* - ad oggi sono state censite svariate migliaia (24.000 nel 1997) di NGOs operanti nei settori più disparati - è altrettanto vero che il 75% degli aiuti umanitari resta appannaggio di non più di una trentina di organizzazioni.

La legittimazione delle NGOs trova il proprio fondamento giuridico nel riconoscimento loro attribuito, a seguito del deposito dello statuto e dell'iscrizione ad apposite liste presso le autorità responsabili dell'intervento umanitario, dal Paese di origine - o dai Paesi nel caso di organismi internazionali (INGOs) con sedi direttive in più di tre stati - da quello ove esse operano (qualora vi sussista almeno un embrione di struttura statale) e dai dipartimenti delle organizzazioni internazionali (UN *in primis*) che sovrintendono agli interventi umanitari. Al fine di tentare una razionalizzazio-



Operazione "ALBA" - Ammainabandiere solenne alla partenza del contingente per il rientro in Patria

ne dell'opera prestata, sono sorte agenzie di coordinamento che esercitano però una funzione limitata nei compiti - più che altro informativi - e nel numero delle organizzazioni affiliate. Il *Consiglio Internazionale per le Agenzie di Volontariato* (ICVA), l'agenzia di coordinamento meglio strutturata ed a diffusione più capillare, associa in Bosnia-Erzegovina non più del 50% delle NGOs operanti nell'area.

Le NGOs sono dunque organismi estremamente differenziati per scopi, dimensioni e matrici etico-ideologiche di riferimento. Il personale in esse impiegato opera partendo da motivazioni che spaziano dal delirio mistico al bieco opportunismo, passando attraverso gli stadi intermedi della militanza ideologica, del serio professionismo e della genuina convinzione etica (fortunatamente queste ultime due caratterizzazioni sono molto diffuse). Alcune informano il loro agire alla neutralità più assoluta, ma altre prendono in qualche modo parte alla contrapposizione in atto per motivi politici o religiosi. E' molto difficile quindi definire a priori un tipo di approccio paradigmatico da porre in atto ogniqualevolta sia richiesta, al militare ed all'operatore umanitario, la condivisione del medesimo spazio operativo. E' importante però ricordare che il fine ultimo di ogni organizzazione, e le NGOs non sfuggono a questo assunto in virtù della loro "particolarità etica di riferi-

mento", è quello di perpetuare se stesse e quindi di reperire le risorse necessarie allo scopo. L'apparente brutalità di tale presupposto di per sé non svilisce (né nobilita) la rilevanza etica dei loro scopi "manifesti", quelli generalmente elencati negli statuti costitutivi, ma di certo impone alla struttura militare un'attenta disamina di tale eterogenea comunità al fine di pervenire ad un'allocatione delle risorse CIMIC coerente con la missione assegnata al comandante e non pregiudizievole, nel caso di PKOs, dell'immagine di neutralità della forza impiegata.

Relazioni tra struttura militare ed IOs/NGOs

Le *Peace Support Operations* (PSOs) di ultima generazione, che hanno visto lavorare fianco a fianco attori civili di varia tipologia e forze militari, hanno portato alla strutturazione di relazioni CIMIC a livello sia formale sia informale. Conseguenza più evidente è stata la creazione di un elemento organizzativo per la loro gestione in seno agli SM, ma la conoscenza reciproca ha agevolato anche il superamento di posizioni pregiudiziali e l'instaurazione di un clima di fiducia. Ciononostante non bisogna dimenticare che, in ambienti deteriorati da condizioni di instabilità ed emergenza, le diverse culture di riferimento possono

essere la causa del riemergere di tensioni latenti. In Somalia in un primo tempo la comunità delle NGOs ha salutato con entusiasmo l'avvio di *Restore Hope*, per distanziarsene poi, in modo fortemente critico, quando gli obiettivi delle missioni hanno cominciato a divergere. Le cause di frizione, manifeste o sopite, possono essere di diversa natura, da quelle di matrice eminentemente culturale a quelle relative alla competizione per la suddivisione delle risorse economico-finanziarie allocate da governi ed organismi internazionali. Le strutture del volontariato traggono origine dai movimenti di protesta degli anni sessanta che vedevano nell'associazionismo spontaneo un modo alternativo di regolazione della società, da realizzare in opposizione a quell'*establishment* di cui l'organizzazione militare costituiva, a loro avviso, la componente più reazionaria. Un tale sedimentazione culturale, seppur diluito nei processi di ristrutturazione del pensiero politico che hanno caratterizzato quest'ultimo scorcio di secolo, può essere difficile da metabolizzare completamente e può ancora dare adito a risentimenti. Elaborazioni interpretative opposte del medesimo fenomeno sono quindi ancora possibili. Logicamente tale rischio è più probabile nelle relazioni CIMIC istituite con quadri di NGOs, stante la maggior disciplina interna delle organizzazioni che fanno capo alle NU o ad altri grandi organismi regionali. Queste ultime, tra l'altro, istituiscono un coordinamento formale con le forze militari mandatarie (o che comunque operano assecondando gli "auspici" del Consiglio di Sicurezza) per il tramite del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Anche il consolidamento di relazioni cooperative tra operatori civili e militari non è immune da effetti negativi. Capita sovente che il personale militare operante nella branca CIMIC si lasci coinvolgere in modo eccessivo dall'*appeal* che promana dal mondo dell'assistenza umanitaria. Chi opera con lo scopo dichiarato di "alleviare le sofferenze umane" gode di un notevole grado di approvazione sociale enfatizzata da un alto livello di visibilità mediatica. Il militare può inconsciamente subire il fascino di tale *appeal* ed essere attratto in un'area di competenza eccentrica rispetto al *focus* della propria missione. La parziale sovrapposizione delle sfere di competenza civile e militare nell'area CIMIC può rendere difficile l'individuazione di tale scostamento e quindi portare, sul piano pratico, ad una

gestione delle risorse militari pilotata dalla componente civile e non gestita in modo funzionale al conseguimento dell'obiettivo. Ulteriore effetto negativo può manifestarsi con la sclerosi di collegamenti preferenziali, peraltro agevolati da mantenere ed apparentemente suscettibili di ritorno di immagine per la Forza Armata, ma che in realtà ne imbrigliano la libertà d'azione. Una siffatta gestione delle relazioni CIMIC non consente il raggiungimento di livelli di efficienza e razionalità ottimali neppure sul piano strettamente umanitario, stante la già citata competizione che spesso contrappone organizzazioni umanitarie diverse nella diuturna lotta per l'accaparramento dei fondi destinati alla gestione dell'emergenza. La miglior strategia consiste quindi nel tentare di imporre in tutti gli ambiti nei quali questo è possibile la propria funzione di coordinamento. L'elevato grado di formalizzazione gerarchica della struttura militare, in condizioni di elevato pericolo ed instabilità, diviene rispondente alle esigenze funzionali di tutti. L'esperienza del CIMIC Centre e del Centro Operativo Civile Militare (CMOC) costituisce in questo senso un buon punto di partenza. Lo scopo che tutto il personale militare assegnato a cellule ed unità CIMIC deve avere sempre ben presente rimane quello di ottimizzare l'impiego di tutte le risorse, civili e militari, per assolvere la **missione CIMIC**, ossia per **garantire la massima libertà d'azione al Comandante** nel rispetto degli imperativi etici e legali che il contesto operativo gli impone nell'era dell'informazione. ■

NOTE BIOGRAFICHE

Il Maggiore f.(par) Gianmarco Badialetti è nato a Savona. Ha frequentato il 163° Corso dell'Accademia Militare, il 122° Corso di SM ed il 2° Corso ISSMI.

Dal 1996 presta servizio presso il Comando della 3^a Divisione Italiana, componente nazionale assegnata al Corpo di Reazione Rapida di ACE (ARRC) ove, per alcuni anni, ha svolto incarichi in ambito G5 (Cooperazione Civile-Militare). Ha partecipato alle operazioni "Alba" (Albania - 1997), "Constant Forge" (Bosnia-Erzegovina 1998) e "Joint Forge" (Bosnia-Erzegovina 2000/2001) maturando "sul campo" il proprio bagaglio esperienziale di operatore CIMIC.

Nel 1992 ha conseguito la laurea in Scienze Politiche presso l'ateneo fiorentino.