



SISTEMA INFORMATIVO

A SCHEDE



Periodico mensile dell'Archivio Disarmo - Nuova Serie - anno 8°
n° 1 - febbraio 1995 - L. 2.500

L'ESPERIENZA FRANCESE NELLE MISSIONI ONU

Relazione del Ministro Henry Cuny al convegno internazionale dell'Archivio Disarmo *La gestione delle aree di crisi. Il ruolo della Nato, dell'Ueo e dell'Onu* tenutosi a Roma il 16 e 17 febbraio 1995.

Durante un simposio sulle operazioni di mantenimento della pace organizzato al Castello di Klessheim nei pressi di Salisburgo in Austria, mi colpì una frase di Michail Petrovsky, a quel tempo vice ministro per gli Affari Esteri dell'Unione Sovietica: "la pace non ha prezzo".

A questa formula possiamo idealmente aderire tutti. Ma tutti sappiamo, ancor più oggi, che la pace ha un prezzo. L'Onu non può essere considerata come una polizza assicurativa contro tutti i rischi. Da questo punto di vista le organizzazioni regionali hanno il dovere di prender maggiormente parte nel mantenimento della pace: in quattro anni l'enorme aumento delle spese delle Missioni di Pace impone alle Nazioni Unite ristrettezze finanziarie, logistiche e organizzative senza precedenti. Non siamo certamente lontani dal limite tecnico delle capacità delle Nazioni Unite, almeno allo stato attuale delle cose, e di ciò che i bilanci degli Stati membri possono sopportare. Inoltre, per paesi come la Francia, si devono aggiungere, ai contributi obbligatori, costi materiali e umani.

Tengo a sottolineare che parlo a titolo personale riguardo ad un tema che ho seguito per quattro anni (ottobre '88-luglio '92) ma che oggi non è più di mia competenza.

Ritengo pertanto più utile tentare qualche riflessione sulla partecipazione della Francia alle Missioni di pace Onu piuttosto che descriverle, anche per non incorrere nel rischio di autogiustificazione che potrebbe derivarne.

L'Onu è oggi impegnata in 17 operazioni di

mantenimento della pace, in Asia, in Africa, nel Vicino Oriente, in Europa e in America Latina. Sono mobilitati **77.000 uomini**, di cui 73.000 militari forniti da 77 Stati membri. Da questo punto di vista, **la Francia è largamente il primo contributore** per quanto riguarda il materiale, i mezzi logistici e, diciamo, per importanza. Il suo impegno è stato rapido, passando in pochi mesi dal 14° posto dei "fornitori di truppe" delle Nazioni Unite (inizio del 1992) al 1° posto nell'estate 1992, ancor oggi mantenuto. Dal 1992 al 1993 il costo per la Francia di queste operazioni si è raddoppiato raggiungendo i 290 milioni di dollari (1.600 milioni di franchi francesi) a cui va aggiunto il 7,61% dei contributi obbligatori.

Dopo la partenza dalla Somalia dei contingenti pachistano ed indiano, **la Francia è di nuovo al primo posto tra i paesi fornitori di truppe all'Onu con 5.093 soldati**, di cui una buona parte è schierata nell'ex-Jugoslavia. In confronto, gli Stati Uniti arrivano in ventesima posizione (1.139 soldati) e la Russia al quattordicesimo posto con 1.487 caschi blu.

I. Questa molteplicità di esperienze induce alcune considerazioni sulle operazioni di pace

Per il loro successo sono necessarie un certo numero di condizioni preliminari.

A) *I mezzi impiegati servono a poco se non sono al servizio di una vera strategia.*

L'Onu ha avviato in Cambogia e in Somalia operazioni tra

loro paragonabili sia per ampiezza e che per natura della missione: più di 20 mila uomini in tutti e due i casi, mandati che comprendono aspetti militari, umanitari, economici e politici. La prima delle due ha avuto esito positivo (anche se il futuro resta problematico), la seconda si conclude nelle condizioni peggiori.

Le differenze di concezione tra una e l'altra operazione spiegano in larga parte la diversa sorte delle stesse:

- per quanto riguarda la Cambogia, vi è stata una **preparazione politica** cui hanno partecipato 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e i paesi della regione, in concordanza con gli accordi di Parigi sottoscritti dalle quattro parti cambogiane. Al contrario di quanto è avvenuto per la Somalia - ove non vi era, sin dall'inizio, né un preciso indirizzo politico, né prospettive di riconciliazione nazionale - e lo spiegamento di truppe straniere rispondeva a motivi umanitari;
- **composizione delle forze:** in entrambe i casi queste provenivano da numerosi paesi (46 in Cambogia e 30 in Somalia). Ma, nella prima operazione, nessun contingente era in posizione predominante, né ha tentato di porsi a capo delle operazioni Onu. In Somalia, all'interno dell'UNITAF ed anche dell'UNOSOM, la partecipazione americana era prevalente ed inoltre parecchi contingenti erano sotto il comando indipendente delle nazioni di provenienza. **L'Onu è stata accusata di parzialità e le sue azioni non sempre sono state ben coordinate;**
- **La conoscenza del territorio e possibilmente della lingua** del paese accoglitore dei "caschi blu" è un altro elemento essenziale. Il governo francese si è preoccupato di inviare in Salvador solo militari che parlassero spagnolo. Sia in Cambogia, che ad Haiti, la lingua francese era importante. Nel caso della Somalia non è stata presa sufficientemente in considerazione l'ottima conoscenza italiana di questo paese.
- **appoggio della comunità internazionale:** durante la missione in Cambogia gli Accordi di Parigi sono stati costantemente punto di riferimento e il gruppo dei cinque membri permanenti e il gruppo dei paesi interessati hanno esercitato pressioni coordinate perché venissero applicati dalle fazioni locali. Per quanto riguarda la Somalia non esistevano né accordi preliminari, né consenso su ciò che si doveva fare, né pressioni coordinate sulle parti.
- **atteggiamento nei confronti delle attività militari delle parti:** in entrambe i casi le forze delle Nazioni Unite hanno dovuto constatare che determinate fazioni sono venute meno ai loro impegni. L'APRONUC ha scelto, anche se allora criticato, di rinunciare a parte del mandato (disarmo e accantonamento) lasciando questo settore ai futuri responsabili cambogiani. In Somalia, all'inizio

dell'operazione tali attività non sono state avviate, mentre l'UNITAF avrebbe potuto sfruttare l'effetto sorpresa. Solo in seguito, quando l'Onu non aveva più il predominio in quanto gli effettivi in forza erano diminuiti e i capi della guerriglia somala avevano ripreso l'iniziativa, si riaffrontò la questione: l'Onu, agli occhi dei capi guerriglia e della popolazione di Mogadiscio, è quindi divenuta parte del conflitto.

B) Questo raffronto permette di trarre alcuni insegnamenti di portata generale

1. **L'Onu deve, nella misura del possibile, avere una chiara prospettiva politica del suo impegno**, che possibilmente si realizzi in accordi preliminari tra le parti. Alcune precedenti operazioni di forze di interposizione, in Kashmir o a Cipro, purtroppo hanno portato la situazione a un punto tale che ogni tentativo di soluzione politica si è sino ad oggi incagliato. Ad ogni modo queste operazioni hanno avuto il merito di evitare conflitti che avrebbero comportato conseguenze devastanti.

Il Consiglio di Sicurezza deve perciò prefigurare sin dall'inizio scenari di risoluzione delle crisi, mirare ad una definizione più precisa dei mandati, prevedere delle scadenze.

2. **La gestione politico-militare della crisi deve avere realmente carattere internazionale** ed essere sostenuta in modo coerente dalle grandi potenze e dai principali paesi che abbiano delle possibilità di azione sulle parti in conflitto.

A questo proposito non si può non sottolineare l'importanza nella riuscita dell'operazione mozambicana del sostegno della comunità internazionale e del ruolo dell'Italia nel seguire passo passo il processo di pacificazione, sia sul piano finanziario che con l'invio di un contingente che è stato di esempio per i paesi contributori.

3. **Si deve esercitare un attento controllo politico sull'uso della forza da parte dei contingenti delle Nazioni Unite** impiegati sul campo: questo compito è affidato al Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite, sotto il controllo del medesimo e del Consiglio di Sicurezza.

II. La natura delle operazioni di mantenimento della pace implica un adeguamento dei mezzi a disposizione delle Nazioni Unite.

A) Ci si trova di fronte ad una duplice evoluzione della natura delle operazioni così come della natura dei conflitti.

- **La fine della guerra fredda ha permesso un'azione più incisiva delle Nazioni Unite** nei confronti della pace, altre volte limitata dall'opposizione dei blocchi nell'ambito del Capitolo VI sulle classiche operazioni di mantenimento della pace che prevedono il consenso delle

parti. Lo spirito di collaborazione che si è venuto ad instaurare tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ha reso possibile reali operazioni di ristabilimento della pace nel quadro del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Questo si riferisce ad azioni in caso di minaccia nei confronti della pace, di rottura della pace e di altre aggressioni.

In questo caso il Consiglio non è tenuto a ricercare il consenso tra le parti. **Si tratta di misure coercitive**, implicano o meno l'impiego della forza.

Il mandato affidato nel 1990 alla coalizione costituitasi contro l'Iraq ricadeva evidentemente sotto il Capitolo VII, essendo evidente l'atto di aggressione.

Anche il mandato accordato alla Francia lo scorso anno per l'operazione "Turchese", sempre riconducibile al Capitolo VII, si legittimava per la crisi nella regione dei Grands Lacs che costituiva una minaccia nei confronti del Ruanda con il conseguente esodo di massa. La medesima impostazione è stata applicata dal Consiglio di Sicurezza relativamente all'intervento di una coalizione, guidata dagli Stati Uniti, ad Haiti.

- Deve anche essere tenuta in conto l'evoluzione della natura dei conflitti .

La gran parte delle recenti Operazioni di Mantenimento della Pace si riferisce a conflitti interni (9 OMP su 11 avviate dal 1992 in poi). A questo proposito, l'azione della Francia è stata determinante nella rivalutazione avvenuta negli ultimi anni dell'articolo 2 paragrafo 7 della Carta di S. Francisco. In seguito all'iniziativa francese è stata presa la risoluzione n° 688 riguardo i Curdi che ha convalidato ciò che talvolta è stato impropriamente chiamato il "**diritto d'ingerenza umanitaria**", che io preferirei definire come "dovere di sostegno umanitario". Sempre la Francia ha introdotto nel Consiglio di Sicurezza la questione jugoslava (risoluzione n° 713), nonostante vi fosse un'iniziale opposizione degli altri 14 membri, tanto forte era il *tabù* sul principio di non ingerenza negli affari interni delle nazioni.

B) *Ad oggi non sono ancora state tratte tutte le conseguenze di questa doppia evoluzione.* Per cercare di rendere questo concetto con un'immagine, direi che le missioni di pace dell'Onu ricordano ancora troppo l'invio di poliziotti di quartiere piuttosto che l'intervento di reparti speciali o, per usare un riferimento italiano, delle "teste di cuoio".

Per quanto riguarda l'ex Jugoslavia, le prime risoluzioni ricadevano sotto il Capitolo VI, sottolineando la volontà del Consiglio di non impegnarsi in quella zona se non con il consenso delle parti. Dato che, ai tempi in cui non era stata approvata ancora la prima risoluzione, ho preparato con il generale Morillon l'eventuale intervento dei "caschi blu" francesi, mi ricordo bene che quest'ultimo, sin dalle prime valutazioni, stimava che la forza delle Nazioni Unite non sarebbe stata credibile se non fosse stata notevolmente armata, assai numerosa - almeno 30 mila uomini secondo

le sue stime - ben determinata a rispondere alle provocazioni e, infine, multinazionale. Dava per scontato in ogni caso un importante contingente italiano che, per le ragioni che sappiamo, non ha poi potuto essere schierato. Le risoluzioni successive, facendo via via riferimento al Capitolo VII, gli hanno dato ragione sino al punto di affermare che poteva essere necessario ricorrere a misure coercitive. Ma era necessario (e nel futuro dovrà essere necessario) tener conto della necessità in cui potrebbero trovarsi le forze delle Nazioni Unite di utilizzare la forza nel quadro del loro mandato, non solo come autodifesa, come è sempre stato considerato legittimo, ma al fine di raggiungere lo scopo della missione.

Chiaramente tutto questo si riferisce ai mezzi da mettere al servizio del mandato e non ad una volontà di prendere parte al conflitto. La FORPRONU non ha avuto mandato dal Consiglio di Sicurezza di respingere questa o quella fazione dai territori occupati. Non si è trovata in opposizione ad uno o più aggressori. Deve continuare a mantenersi imparziale e avere rapporti paritetici con le parti. Ma deve poter contare sull'intervento armato (in particolare interventi aerei della Nato) se questo si dovesse rendere necessario per portare a termine il mandato di protezione dei convogli umanitari e delle popolazioni civili e del rispetto delle zone di sicurezza.

Quindi, sin dall'inizio delle operazioni, le forze delle Nazioni Unite debbono essere preparate all'eventualità di dover usare la forza, cosa questa che il Consiglio di Sicurezza a volte non tiene sufficientemente in conto. Il Consiglio deve mantenere la possibilità di modificare il mandato ma deve, come farebbe qualsiasi Stato, assicurarsi preventivamente che le sue forze siano in grado di garantire la nuova missione e che, modificando l'impostazione, non finisca per compromettere la loro sicurezza, né l'obiettivo politico al servizio del quale sono dispiegate. E' senz'altro meglio, come è stato dimostrato dall'invio dei carri paesi nordici a Tuzla, un'operazione fortemente garantita da mezzi militari piuttosto che armata troppo debolmente. La dissuasione che l'APRONUC ha potuto esercitare nei confronti dei Khmer rossi e la FORPRONU nei confronti dei Serbi costituiscono un elemento da mettere all'attivo di queste due missioni.

Ben inteso il ricorso alla forza non deve essere indiscriminato né negli obiettivi, né nei mezzi e neppure nella presentazione. Nel contempo le possibilità di crescita o di decrescita dell'intensità debbono essere preparate in precedenza con estrema attenzione. In questo risiede senza dubbio una delle differenze concrete tra quello che è stato fatto in Somalia e in Bosnia.

Da questo quadro rapidamente (troppo rapidamente) abbozzato, derivano tre serie di considerazioni:

1. l'imprevedibilità delle crisi, la loro complessità e l'ampiezza attuale, l'impossibilità di prevederle e l'evoluzione implicano la disponibilità degli effettivi

e del materiale. Lo si è visto la scorsa estate per quanto riguarda il Ruanda: abbiamo dovuto mettere ognuno di fronte alle proprie responsabilità ed equipaggiare alcuni dei nostri amici africani, moltiplicare gli impegni affinché si potessero garantire i mezzi più o meno sufficienti all'invio di truppe francesi.

Nel 1992 la Francia aveva preso l'iniziativa di individuare un nuovo meccanismo denominato "**modulo di forze a disposizione**". Un notevole numero di Stati membri ha sottoscritto quest'iniziativa che consiste nell'identificare ciascuno un certo numero di contingenti di uomini, addestrati preventivamente, messi a disposizione delle Nazioni Unite per ogni fine utile di mantenimento della pace. Per quanto ci riguarda è stato predisposto un contingente di 5.000 uomini, con il relativo equipaggiamento, ed eventualmente ampliabile. Ma le Nazioni Unite non hanno autorità per mobilitare direttamente tali mezzi, che possono essere messi a disposizione caso per caso e soltanto dallo Stato interessato. Stiamo riflettendo ugualmente sulle proposte di forze di reazione rapida del Segretario Generale.

2. **Il mantenimento della pace, ed ancor più il ristabilimento di questa, è una responsabilità collettiva** che non può essere affidata ad un solo Stato, per quanto potente esso sia, né ad un gruppo di Stati, per quanto ricchi. Si deve essere ben consapevoli che il sostegno degli Stati membri può venir meno sia per ragioni finanziarie che politiche. Ne sono testimoni le odierne pressioni esercitate all'interno del Congresso americano contro un troppo marcato impegno nei confronti delle Nazioni Unite.
3. **La volontà del Segretario generale e di molteplici Stati membri, tra i quali il nostro, di dare maggior spazio agli sforzi per la soluzione pacifica delle crisi tramite organismi regionali, scaturisce da una riflessione salutare.** La vicinanza aiuta a mobilitare gli Stati membri. Per quanto attiene all'Europa, è probabile che la Ueo avrà un eccellente campo di applicazione. Ma la Carta delle Nazioni Unite è ben chiara nell'affermare che **ogni misura coercitiva non può venir avviata se non dal Consiglio di Sicurezza.**

Ritengo che si ridurrebbe la libertà d'azione del Consiglio suggerendo una autolimitazione nelle scelte dei mezzi idonei utilizzati dai "caschi blu" per raggiungere l'obiettivo delle loro missioni. Si debbono rivedere i principi che stanno alla base del mantenimento della pace perché le missioni possano essere meno pericolose. Ma l'elaborazione di una dottrina militare delle Nazioni Unite non può essere effettuata se non all'interno del Segretariato stesso, rappresentativo dei differenti punti di vista degli Stati

membri, del loro modo di concepire la questione oltre che delle loro tradizioni storiche e costituzionali. Allo stato attuale delle cose, in effetti, **non si può pensare al ristabilimento di una pace durevole se non veramente "onusiana"**. L'accordo tra le parti dovrà sempre radicarsi sulla realtà di un consenso all'interno della grande famiglia degli Stati.

ACRONIMI:

APRONUC: Autorità Provvisoria delle Nazioni Unite in Cambogia;

FORPRONU Forza di Protezione delle Nazioni Unite;

ONUSOM: Operazione delle Nazioni Unite in Somalia;

UNITAF: Forza di Interposizione in Somalia.

PAESI CONTRIBUTORI DI TRUPPE IN OPERAZIONI DI PEACE-KEEPING DATI AL 6 MARZO 1995

N°	PAESE	UNITA' DI COMBAT TIMENTO
1	FRANCIA	5.093
2	GRAN BRETAGNA	3.860
3	GIORDANIA	3.698
4	PAKISTAN	3.102
5	CANADA	2.629
6	BANGLADESH	2.208
7	POLONIA	2.181
8	PAESI BASSI	1.823
9	NORVEGIA	1.775
10	GHANA	1.730
11	MALESIA	1.677
12	NEPAL	1.607
13	TURCHIA	1.488
14	RUSSIA	1.487
15	SPAGNA	1.452
16	DANIMARCA	1.368
17	ARGENTINA	1.360
18	SVEZIA	1.316
19	UCRAINA	1.208
20	STATI UNITI.	1.139
21	KENIA	1.100
22	FINLANDIA	1.041
23	REP. CECA	1.002
24	BELGIO	898
25	AUSTRIA	884
26	TUNISIA	876

27	INDIA	857
28	ZAMBIA	820
29	ETIOPIA	812
30	IRLANDA	767
31	ISOLE FIJI	652
32	REP. SLOVACCA	574
33	EGITTO	521
34	NIGERIA	520
35	AUSTRALIA	338
36	NUOVA ZELANDA	275
37	INDONESIA	272
38	SENEGAL	267
39	MALI	239
40	MALAWI	187
41	CIAD	131
42	GUINEA BISSAU	86
43	BRASILE	86
44	URUGUAY	80
45	ITALIA	72
46	ZIMBABWE	64
47	PORTOGALLO	60
48	REP. DI COREA	54
49	UNGHERIA	52
50	CINA	45
52	NIGER	43

53	ESTONIA	40
54	LITUANIA	32
55	SVIZZERA	25
56	GERMANIA	25
57	GIBUTI	24
58	TOGO	24
59	GUINEA	16
60	ALGERIA	15
61	COLOMBIA	14
62	HONDURAS	14
63	GRECIA	13
64	CILE	11
65	BULGARIA	10
66	ROMANIA	7
67	GUATEMALA	6
68	SINGAPORE	6
69	TAILANDIA	6
70	VENEZUELA	4
71	MESSICO	4
72	CUBA	4
73	MAROCCO	2
74	EL SALVADOR	2
75	GUYANA	1
76	ALBANIA	1
TOTALE		56.227

SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE

Direttore Responsabile Sandro Medici
Direttore Ornella Cacciò
Redazione Giulio Perani

Registrazione Tribunale di Roma n°545/86
Stampa in proprio

ABBONAMENTO A 12 SCHEDE L. 20.000

Effettuare versamenti a:
ASSOCIAZIONE ARCHIVIO DISARMO
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA
c.c.p. 68291004
tel. 06.36000343/4 fax 06.36000345

ELENCO DELLE ULTIME SCHEDE PUBBLICATE:

40. Pace e disarmo - L'educazione alla pace. Bibliografia.
41. Armamenti - Aiuti militari italiani ad Iran ed Iraq.
42. Pace e disarmo - Il trattato ABM.
43. Pace e disarmo - L'interdizione delle armi biochimiche.
44. Armamenti - Il commercio mondiale degli armamenti. I dati Sipri 1987.
45. Armamenti - Lo scudo antimissile europeo.
46. Forze armate - Il servizio militare in Europa.
47. Pace e disarmo - Il dibattito internazionale sull'interdizione degli esperimenti nucleari.
48. Pace e disarmo - Test nucleari militari.
49. Politica militare - Le armi straniere nella guerra del Sahara.
50. Pace e disarmo - La riduzione delle forze convenzionali.
51. Pace e disarmo - Industria degli armamenti e ipotesi di riconversione. Cronologia e bibliografia.
52. Pace e disarmo - Pace e guerra nel pensiero di Immanuel Kant.
53. Armamenti - L'industria italiana tra sviluppo e riconversione: profilo storico.
54. Armamenti - Spese militari e commercio degli armamenti nel mondo: dati Sipri 1988.
55. Pace e disarmo - Il pacifismo in Italia. Cronologia storica 1980/1988.
56. Armamenti - Le produzioni militari nei gruppi industriali italiani: L'Efim
57. Pace e disarmo - L'obiezione di coscienza in Italia (2). Le novità degli anni '80.
58. Pace e disarmo - Violenza e nonviolenza nel XVI secolo: l'Anabattismo.
59. Armamenti - Le produzioni militari nei grandi gruppi industriali italiani: la Fiat.
60. Armamenti - Le armi italiane al Sud Africa.
61. Armamenti - Eserciti ed armi nella crisi del Golfo.
62. Pace e disarmo - Il disarmo in Europa. Lineamenti storici dal dopoguerra agli anni ottanta.
63. Armamenti - L'industria degli armamenti: crisi del mercato e ragioni della riconversione.
64. Armamenti - L'industria bellica italiana: le dimensioni commerciali nel biennio 1987-1988.
65. Pace e disarmo - La conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.
66. Politica della difesa - Il dibattito contemporaneo sulla Nato.
67. Spese Militari - Il bilancio della difesa 1992: I programmi di acquisizione di armamenti.
68. Forze armate - La cartografia militare.
69. Politica della difesa - Il trattato sull'Unione Europea.
70. Armamenti - Il sistema antimissile PATRIOT.
71. Aiuti allo sviluppo - Le politiche di assistenza: i casi francese e svedese.
72. Pace e disarmo - L'obiezione di coscienza: un'analisi sociologica.
73. Forze Armate - Aspetti sociali nel servizio militare femminile.
74. Spese Militari - Bilancio della difesa 1993: spesa militare e acquisizione di armamenti.
75. Pace e disarmo - I venti anni della Lega Obiettori di Coscienza.
76. Politica della difesa - L'opinione pubblica italiana e l'impiego delle Forze armate per scopi di ordine pubblico.
77. Politica della difesa - Le Forze di pace delle Nazioni Unite: 1948-1993.
78. Politica della difesa - Missioni ed interventi militari dell'Italia all'estero.
79. Politica della difesa - La posizione strategica dell'Italia: analisi delle minacce.
80. Armamenti - Il potenziale atomico iracheno.
81. Spese militari - L'industria militare nel Lazio.
82. Armamenti - Armamenti nucleari nelle ex Repubbliche Sovietiche.
83. Politica della difesa - La cornice giuridico istituzionale dell'intervento in compiti di pace.
84. Pace e disarmo - Finanziamento dell'Onu ed interventi di pace.
85. Armamenti - Armamenti nucleari nelle ex Repubbliche Sovietiche II parte.
86. Armamenti - Le mine antipersona. Il ruolo dell'Italia.
87. Armamenti - Il sistema GPS: potenzialità militari e civili.
88. Politica della difesa - Operazioni di pace di organismi internazionali regionali.
89. Pace e disarmo - Le trattative per la messa al bando dei test nucleari.