

Human Security

N. 11

Dicembre 2019

Dimensioni e prospettive
dei conflitti contemporanei

Le sfide legali alle esportazio- ni di armi dall'UE verso l'Arabia Saudita: situa- zione attuale e potenziali implicazioni.

di **Giovanna Maletta**

Gli stati membri dell'Unione Europea (UE) si sono impegnati a rispettare una serie di regole, concordate sia a livello regionale che internazionale, che hanno lo scopo di prevenire e affron-

tare gli effetti di un commercio di armi non regolamentato o scarsamente regolato sui conflitti, la sicurezza, la stabilità regionale e, in generale, la sofferenza umana. Queste norme sono basate, tra l'altro, sul diritto internazionale umanitario (*International Humanitarian Law*, IHL). Tuttavia, ci sono sempre state differenze nel modo in cui gli stati membri dell'UE hanno interpretato queste regole a seconda di leggi nazionali, processi decisionali e interessi politici ed economici. Queste differenze sono diventate particolarmente evidenti nel caso dell'*escalation* del [conflitto in Yemen](#): mentre alcuni stati hanno interrotto o comunque limitato le esportazioni di materiale militare alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita e attivamente impegnata nel conflitto, in considerazione sia del diritto internazionale umanitario che di preoccupazioni sul rispetto dei diritti umani, altri le hanno portate avanti.

Il diritto internazionale umanitario si occupa della "protezione di alcune categorie di persone vulnerabili" nei conflitti internazionali e di rendere i combattimenti "più umani". Il diritto internazionale umanitario non disciplina la legalità dell'uso della forza armata, ma solo il modo in cui essa è utilizzata, e gli obblighi degli stati in questo ambito derivano sia dal diritto dei trattati – come le quattro Convenzioni di Ginevra, i loro Protocolli aggiuntivi e altri trattati che vietano o limitano l'uso di alcuni tipi di armi – sia dal diritto internazionale consuetudinario. Secondo il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), le "gravi violazio-

Il volume dei trasferimenti internazionali di armi è aumentato rispetto al passato, raggiungendo nel 2018 il livello più alto dalla fine della Guerra fredda e un valore commerciale di circa 95 miliardi di dollari nel 2017. Naturalmente esistono una serie di regole, concordate a livello regionale e internazionale, per il commercio di armi. Tuttavia, le ambiguità non mancano e la recente *escalation* del conflitto in Yemen ha messo in luce profonde differenze nel modo in cui gli stati membri dell'Unione Europea interpretano e mettono in atto tali norme: mentre alcuni stati hanno interrotto o limitato le **esportazioni di materiale militare verso l'Arabia Saudita**, altri le hanno portate avanti. Inoltre, come racconta Giovanna Maletta, ricercatrice del SIPRI, in alcuni casi – come nel Regno Unito e in Italia – la legalità di queste esportazioni è stata messa in dubbio a fronte di preoccupazioni sul rispetto dei diritti umani e dei principi cardine del diritto internazionale umanitario.

Partendo da simili considerazioni, nel 1997 la comunità internazionale si è impegnata a mettere al bando le mine anti-persona e rimuovere gli ordigni disseminati nel mondo. Nonostante ciò, si stima che ve ne siano ancora decine di milioni sparse in tutto il mondo. La **bonifica dei campi minati** va dunque avanti e molte sono le organizzazioni impegnate in missioni di questo tipo. Fra queste, APOPO figura da molti anni tra i principali attori impegnati sul campo, affidandosi a una "tecnologia" innovativa, estremamente accurata ed efficiente: l'olfatto dei ratti giganti africani. Per scoprirne di più, Francesco Merlo, Project Assistant presso CVM – Comunità Volontari per il Mondo, ha intervistato Abdullah Mchomvu, responsabile dell'addestramento degli *HeroRAT* di APOPO.

Dopo il focus sulle sfide legali del commercio internazionale di armi e le attività di bonifica di APOPO, questo numero di *Human Security* si concentra sulla riforma del settore della sicurezza o, in gergo, **Security Sector Reform** (SSR). Ne parla il Tenente Colonnello Paolo Mazzuferi, Capo Sezione Studi e Dottrina del Centro Studi Post-Conflict Operations dell'Esercito Italiano, che nel suo articolo traccia l'evoluzione e delinea i contorni dei modelli contemporanei di SSR. Segue un articolo di Giuseppe Lettieri, oggi Monitoring Officer presso la Missione OSCE a Skopje, che offre una riflessione sull'importanza e le criticità della riforma del sistema penitenziario kosovaro, collocandone il processo a cavallo tra SSR e riforma dell'ordinamento giudiziario.

Affini e per certi versi complementari alle attività di SSR sono i programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti (**Disarmament, Demobilisation and Reintegration**, DDR), oggetto dell'ultimo approfondimento di questo undicesimo numero di *Human Security*. Come sottolineato da Irene Baraldi, Blue Book Trainee presso la Commissione Europea, e Alpaslan Özerdem, Dean della School for Conflict Analysis and Resolution della George Mason University, i programmi di DDR sono uno degli aspetti più delicati e impegnativi dei processi di costruzione della pace, soprattutto considerando le loro possibili conseguenze sui rapporti di potere nelle società post-conflitto (come analizzato da Baraldi in merito al caso bosniaco) e delle loro ripercussioni sulla sicurezza umana di diversi gruppi e sub-gruppi di ex combattenti (come osservato da Özerdem).

twai | TORINO
WORLD
AFFAIRS
INSTITUTE

Human Security è sostenuto da:



International
Affairs

ni” del diritto internazionale umanitario sono quelle che mettono in pericolo persone e oggetti protetti o violano importanti valori universali. Costituiscono quindi gravi violazioni del diritto internazionale umanitario le infrazioni alle quattro Convenzioni di Ginevra, cioè atti quali uccisioni intenzionali, tortura, trattamenti inumani, esperimenti biologici o l’infliggere intenzionalmente grandi sofferenze, gravi lesioni fisiche o mentali e la distruzione illegale di beni. Il Primo protocollo aggiuntivo completa l’elenco aggiungendo una serie di azioni, anch’esse considerate “gravi violazioni”, quali gli attacchi indiscriminati contro la popolazione e gli oggetti civili. Tali infrazioni rientrano quindi in una categoria più ampia di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. In particolare, si ritiene che lo Statuto della Corte Penale Internazionale contribuisca ad ampliare questa categoria, includendo una serie di violazioni del diritto dei trattati e del diritto internazionale umanitario consuetudinario che lo Statuto stesso definisce “crimini di guerra”.

Ai sensi dell’Articolo 1, comune a tutte le Convenzioni di Ginevra, tutti gli stati hanno l’obbligo di “rispettare e garantire il rispetto” del diritto internazionale umanitario e si considera che ciò

crei anche l’obbligo per gli stati di garantire che le loro esportazioni di armi non operino in violazione del diritto internazionale umanitario. Tale obbligo è poi affiancato da disposizioni regionali e internazionali che disciplinano il commercio di armi come la Posizione comune dell’UE sulle esportazioni di armi e il Trattato sul commercio di armi (*Arms Trade Treaty*, ATT) di cui tutti gli stati membri dell’UE sono parti contraenti. La [Posizione comune dell’UE](#) impone agli stati membri di negare la licenza di esportazione qualora sussista un “rischio evidente” che i prodotti “possono essere utilizzati” per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e prescrive che, nel valutare se una licenza debba essere negata per questi motivi, si tenga conto anche dell’atteggiamento del destinatario nei confronti dei principi del diritto internazionale umanitario. Il Trattato sul commercio di armi fornisce più dettagli sulla gamma di violazioni da prendere in considerazione, ma fissa una soglia di certezza più elevata riguardo alla probabilità che si verifichi una violazione. L’Articolo 6 impone allo stato di negare un trasferimento di armi se “al momento dell’autorizzazione è a conoscenza del fatto che le armi o gli oggetti sarebbero utilizzati per commettere genocidi, cri-

mini contro l’umanità, gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949, attacchi contro oggetti e popolazioni civili protetti in quanto tali, o altri crimini di guerra definiti dagli accordi internazionali di cui è parte”. Se, date queste condizioni, un trasferimento non è vietato, lo stato parte è comunque tenuto a “valutare il potenziale” dell’utilizzo di armi o oggetti esportati per “commettere o facilitare” una grave violazione del diritto internazionale umanitario.

Sulla base dei dati più recenti del [SIPRI Arms Transfers Database](#), l’Arabia Saudita è stata il maggiore acquirente di alcune categorie di armi convenzionali (*major conventional weapons*) nel periodo 2014-2018 e le sue importazioni sono aumentate del 192% tra i quinquenni 2009-2013 e 2014-2018. I dati mostrano anche che [gli stati membri dell’UE sono coinvolti](#) in questo aumento: dopo gli Stati Uniti, infatti, gli stati membri dell’UE figurano tra i principali fornitori di armi all’Arabia Saudita, con Regno Unito e Francia al secondo e terzo posto nel periodo 2014-2018. Questi dati celano differenze sostanziali nelle politiche degli stati membri dell’UE nei confronti delle esportazioni di armi verso la coalizione guidata dall’Arabia Saudita. Dando voce alle

Direttore

Stefano Ruzza, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

Comitato di redazione

Lorraine Charbonnier, *(Coordinatrice), T.wai*

Francesco Merlo, *(Coordinatore), T.wai*

Fabio Armao, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

Charles Geisler, *Cornell University*

Giampiero Giacomello, *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

Roger Mac Ginty, *Durham University*

Neil Melvin, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

Helen Nambalirwa, *Makerere University*

Francesco Strazzari, *Sant’Anna, Pisa*

Autori

Giovanna Maletta, *ricercatrice, Dual-Use and Arms Trade Control Programme, SIPRI*

Abdullah Mchomvu, *Mine Detection Rats Training Manager, APOPO*

Francesco Merlo, *Project Assistant, CVM – Comunità Volontari per il Mondo*

Paolo Mazzuferi, *Capo Sezione Studi e Dottrina, Centro Studi Post-Conflict Operations (CSPCO), Esercito Italiano*

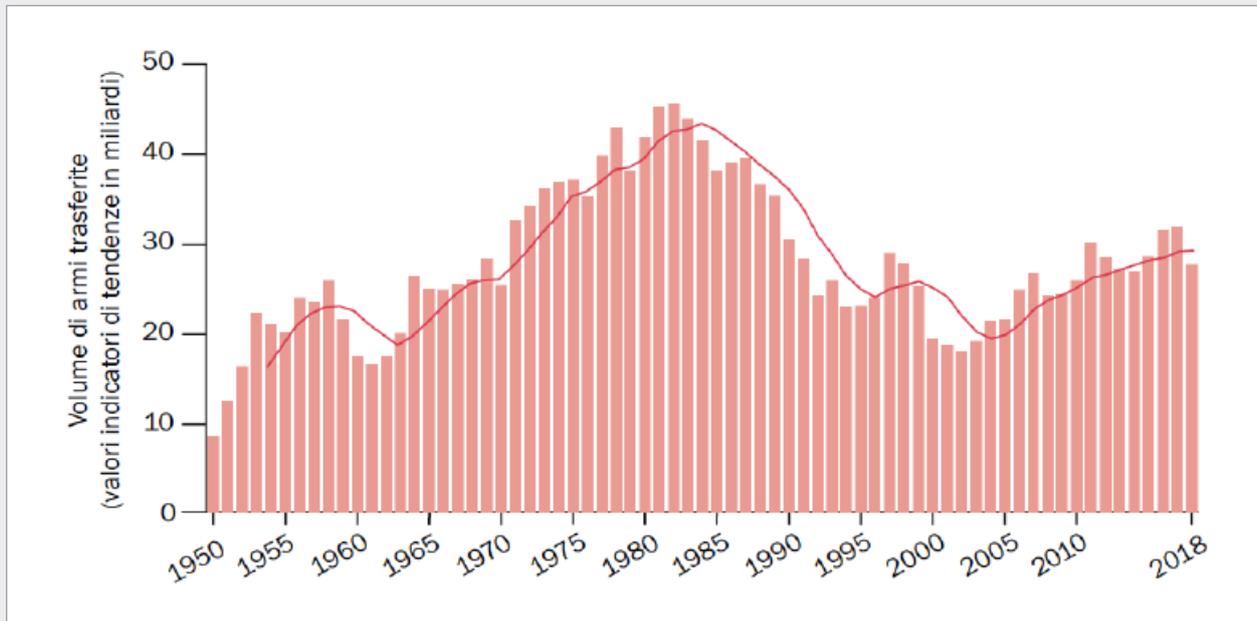
Giuseppe Lettieri, *Monitoring Officer, Missione OSCE a Skopje*

Irene Baraldi, *Blue Book Trainee, DG COMM, Commissione Europea*

Alpaslan Özerdem, *Dean, School for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University*

humansecurity@twai.it

Tendenze nei trasferimenti di armi, 1950-2018.



Fonte: [SIPRI Yearbook 2019](#).

preoccupazioni per la violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, alcuni stati hanno dichiarato di voler negare i trasferimenti di armi alla coalizione.

I Paesi Bassi hanno stabilito una presunzione di diniego per le esportazioni verso l'Arabia Saudita e gli altri membri della coalizione che sono coinvolti nel conflitto in Yemen, negando quindi le esportazioni di prodotti militari a meno che non vi siano prove irrevocabili che tali beni non saranno utilizzati nel conflitto. Diverse restrizioni sono state anche applicate dalle regioni belghe delle Fiandre e della Vallonia. Nel 2019, il Consiglio di Stato belga ha annullato otto licenze per esportazioni in Arabia Saudita precedentemente concesse dal governo vallone poiché, secondo il Consiglio, non erano stati adeguatamente tenuti in considerazione i criteri comuni di esportazione, in particolare per quanto riguarda i diritti umani. Nel 2018, la Germania ha notevolmente modificato la sua politica di controllo

delle esportazioni verso l'Arabia Saudita, con restrizioni annunciate anche nell'ambito dell'accordo di coalizione del governo tedesco. Nel novembre dello stesso anno e a seguito dell'[assassinio del giornalista Jamal Khashoggi](#), la Germania ha inoltre stabilito una moratoria temporanea sull'esportazione di armi verso l'Arabia Saudita che ha comportato un blocco al rilascio di nuove licenze e l'invito a non utilizzare quelle esistenti. Tale moratoria è poi stata ulteriormente prorogata per sei mesi a marzo 2019 e a settembre 2019. A ridosso del caso Khashoggi, anche Danimarca e Finlandia hanno annunciato restrizioni alle loro esportazioni di armi verso l'Arabia Saudita. Al contrario, paesi come Regno Unito, Francia e – fino a poco tempo fa – Italia, hanno resistito alle pressioni dell'opinione pubblica per riconsiderare le loro politiche di esportazione di armi verso i membri della coalizione. Nel Regno Unito e in Italia, in particolare, diverse organizzazioni non governative (ONG) e della società civile hanno risposto cercando contestare in

Principali esportatori e importatori di sistemi d'arma, 2014-2018.

| Esportatore | Quota sull'export globale (%) | Importatore | Quota sull'import globale (%) |
|----------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|
| 1 USA | 36 | 1 Arabia Saudita | 12 |
| 2 Russia | 21 | 2 India | 9,5 |
| 3 Francia | 6,8 | 3 Egitto | 5,1 |
| 4 Germania | 6,4 | 4 Australia | 4,6 |
| 5 Cina | 5,2 | 5 Algeria | 4,4 |
| 6 Regno Unito | 4,2 | 6 Cina | 4,2 |
| 7 Spagna | 3,2 | 7 EAU | 3,7 |
| 8 Israele | 3,1 | 8 Iraq | 3,7 |
| 9 Italia | 2,3 | 9 Corea del Sud | 3,1 |
| 10 Paesi Bassi | 2,1 | 10 Vietnam | 2,9 |

Fonte: [SIPRI Yearbook 2019](#).

tribunale la legittimità delle decisioni dei rispettivi governi in materia di licenze di esportazione.

Nel Regno Unito, l'organizzazione Campaign Against Arms Trade (CAAT) ha presentato nel 2016 una denuncia contro il Segretario di Stato per il commercio internazionale, contestandone la decisione di esportare in Arabia Saudita armi e attrezzature militari che potrebbero essere utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. In particolare, CAAT sostiene che, nelle sue valutazioni per autorizzare l'esportazione verso l'Arabia Saudita, il governo britannico non abbia applicato correttamente il Criterio 2(c) del [Consolidated EU and National Arms Export Licensing Criteria](#) che prevede il diniego di una licenza nel caso in cui vi sia un "chiaro rischio" che i prodotti possano essere utilizzati per commettere una grave violazione del diritto internazionale umanitario. [CAAT ha argomentato](#) che la procedura adottata dal Segretario di Stato per valutare l'esistenza di un tale rischio era viziata. Ad esempio, secondo CAAT l'esistenza di un'ampia gamma di rapporti pubblicamente disponibili – come quelli prodotti dal Gruppo di esperti delle Nazioni Unite sullo Yemen e da varie ONG – avrebbe fornito le prove di una serie di violazioni, anche gravi, del diritto internazionale umanitario in Yemen da parte della coalizione guidata dall'Arabia Saudita e avrebbe quindi messo il governo nella condizione di dover spiegare se e come la propria analisi dei rischi fosse in grado di smentire le conclusioni di tali rapporti. CAAT ha inoltre sottolineato come per il Ministero della Difesa britannico – che si occupa di monitorare possibili violazioni del diritto internazionale umanitario in Yemen – non sia stato possibile identificare un "obiettivo militare legittimo" in diversi incidenti che hanno coinvolto la coalizione e che, quindi, sulla base di queste considerazioni, il Segretario di Stato non avrebbe potuto concludere razionalmente che non esistesse un rischio evidente che le esportazioni britanniche di armi potessero portare a gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. [Il Segretario di Stato ha respinto tutte le accuse](#) e ha difeso la razionalità della decisione governativa come il risultato di un attento processo che ha preso in considerazione tutte le informazioni pertinenti. Una delle argo-

mentazioni principali si basa sul fatto che l'analisi dei rischi del governo potesse attingere a svariate fonti uniche di informazioni e competenze sull'Arabia Saudita di cui CAAT non disponeva. Inoltre, il Segretario di Stato ha sostenuto che, anche nel caso in cui sia stata accertata una violazione del diritto internazionale umanitario, ciò non farebbe scattare automaticamente il Criterio 2(c) qualora il paese destinatario delle esportazioni abbia adottato misure di mitigazione del rischio e, a questo proposito, ha sottolineato l'atteggiamento cooperativo dell'Arabia Saudita nel chiarire gli incidenti in questione e nel cercare supporto per migliorare i propri processi investigativi. Nel luglio 2017, l'Alta corte ha emesso [una sentenza](#) che ha respinto la mozione di CAAT e sostanzialmente accolto le argomentazioni avanzate dal Segretario di Stato e ha dichiarato che sarebbe impraticabile e superfluo pronunciarsi su ogni incidente per valutare i trascorsi del paese destinatario in merito a eventuali violazioni. Il tribunale ha anche rimarcato la differenza qualitativa tra la valutazione del rischio effettuata dal governo e quelle delle ONG, delle Nazioni Unite o dei media. In risposta, CAAT ha impugnato la sentenza e ha ottenuto il [permesso di presentare ricorso](#).

Il 20 giugno 2019 [una nuova sentenza](#) ha parzialmente ribaltato la decisione dell'Alta corte. La Corte d'appello è infatti giunta alla conclusione che il processo decisionale del governo "ha commesso un errore di diritto" nel valutare correttamente la presenza di un chiaro rischio di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Nello specifico, la Corte d'appello ha obiettato che la questione dell'esistenza di precedenti violazioni del diritto internazionale umanitario da parte della coalizione rappresentava un aspetto cruciale per stimarne il rischio futuro. Il fatto che il governo facesse affidamento sullo stretto legame con l'Arabia Saudita senza fare un'analisi delle violazioni passate, non era quindi sufficiente per permettere di concludere razionalmente che non ci fosse un chiaro rischio di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. La Corte d'appello ha inoltre sottolineato che il governo



Una protesta a Londra contro le esportazioni di armi.
Fonte: Alisdare Hickson.

avrebbe dovuto trarre valide conclusioni a partire dalle prove divulgate dalle Nazioni Unite e altre organizzazioni. Il processo decisionale del governo è stato quindi giudicato "irrazionale" e "illecito". [I giudici hanno ordinato](#) al governo di riesaminare le decisioni prese sulle licenze attive utilizzando la base giuridica corretta e di non concederne di nuove fino a quando questo processo non sarà completato. [Il governo ha reagito](#) annunciando la sua intenzione di appellarsi, dichiarando che non concederà nuove licenze all'Arabia Saudita fino a quando gli effetti della sentenza sul processo decisionale non saranno esaminati attentamente.

Il caso britannico solleva importanti questioni su come vengano ponderati alcuni fattori nel processo decisionale di valutazione del rischio, soprattutto quando tale valutazione riguarda il trasferimento di prodotti che potrebbero essere usati per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. A questo proposito, la sentenza della Corte d'appello offre chiare indicazioni su quello che costituisce un aspetto cruciale del Criterio 2 della Posizione Comune dell'UE, vale a dire la presa considerazione dell'attitudine dello stato ricevente nei confronti dei principi di diritto internazionale umanitario. In seconda battuta

ta, i documenti prodotti in relazione a questa fattispecie contribuiscono a far luce su come alcune espressioni chiave, come “gravi violazioni del diritto internazionale umanitario”, dovrebbero essere interpretate durante i processi di questo tipo. Infine, il caso britannico pone l’accento sul valore aggiunto dei rapporti e delle prove prodotti dalle Nazioni Unite e dalle ONG, sottolineandone il ruolo nel fornire fonti utili per un’analisi informata.

Il 17 aprile 2018, invece, le organizzazioni ECCHR, Rete Italiana per il Disarmo e Mwatana hanno presentato una denuncia penale presso la Procura della Repubblica italiana a Roma contro l’autorità nazionale per le licenze di esportazioni di materiali militari, l’Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (UAMA), e l’azienda produttrice di armi RWM Italia, filiale della tedesca Rheinmetall, per aver esportato armi ai membri della coalizione guidata dall’Arabia Saudita. [Il caso](#) è stato innescato dal ritrovamento di resti di bombe MK80 e di un occhio di sospensione prodotti da RWM Italia nel villaggio yemenita di Deir Al-Hajari dove nell’ottobre 2016 sarebbero morti sei civili a causa di un attacco aereo, presumibilmente effettuato dalla coalizione guidata dall’Arabia Saudita. L’intervento legale contro UAMA e RWM Italia prevede che il pubblico ministero indaghi sulla loro responsabilità penale per il trasferimento verso l’Arabia Saudita (o verso i membri della sua coalizione) dei sistemi d’arma utilizzati in questo attacco aereo ed eventualmente altri. [I ricorrenti](#) hanno spiegato che l’azione legale è stata avviata per due motivi diversi. In primo luogo, come nel caso britannico, la denuncia si basa sull’accusa che il governo non abbia rispettato il diritto nazionale e quello internazionale che disciplinano le esportazioni di armi in quanto i materiali forniti all’Arabia Saudita e ai membri della sua coalizione potrebbero essere stati utilizzati in violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. A questo proposito, [ECCHR ha precisato](#) che l’attacco di Deir Al-Hajari rientra in una casistica più ampia, che include possibili altre violazioni che coinvolgono i membri

della coalizione. ECCHR ha chiarito che la denuncia non fa solo riferimento alle esportazioni verso l’Arabia Saudita, ma anche quelle verso altri membri della coalizione, come gli Emirati Arabi Uniti. In secondo luogo, l’azione legale si basa anche su una presunta violazione del diritto penale italiano sia da parte di UAMA che di RWM Italia. I ricorrenti, infatti, accusano UAMA di aver abusato del proprio potere nell’esercizio delle sue funzioni e, di conseguenza, di aver incrementato il beneficio economico di RWM Italia infliggendo danni ingiusti ad altri. Inoltre, i funzionari di UAMA e i dirigenti di RWM Italia sono accusati di complicità nell’omicidio e nell’infliggere gravi lesioni fisiche aggravate a causa della loro negligenza, diventando parte della catena di eventi che hanno portato all’incidente di Deir Al-Hajari: UAMA come il soggetto che ha autorizzato l’esportazione e RWM Italia come attuttore del trasferimento di armi.

Il tentativo di imputare responsabilità penale a un produttore di armi per i danni fisici causati dai suoi prodotti aggiunge un ulteriore livello di complessità. Sebbene si tratti di fattispecie rare, in passato vi sono state situazioni in cui individui o aziende sono stati processati per complicità in crimini di guerra per aver fornito armi o beni a duplice uso a parti in conflitto, come nei casi [Van Anraat](#) e [Kouwenhoven](#). Più recentemente, una [famiglia palestinese](#) ha sporto denuncia penale contro la società francese Exxelia Technologies sostenendo che l’azienda avesse responsabilità penale per omicidio di civili e crimini di guerra a Gaza in quanto un sensore da essa prodotta è stato rinvenuto sul luogo di un attacco aereo. Tuttavia, la nozione di responsabilità penale delle aziende ai sensi del diritto internazionale rimane un concetto ancora inesplorato poiché le imprese non possono essere ritenute responsabili di reati internazionali e le Corti penali internazionali non hanno giurisdizione su di esse.

Il 26 giugno 2019, il parlamento italiano ha approvato una [mozione](#) – presentata dalla maggioranza al governo – che impegna il governo ad adottare le misure necessarie per “so-

spendere” l’esportazione verso l’Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti di bombe aeree, missili e loro componenti che possano essere utilizzati contro la popolazione civile in Yemen. A luglio, l’allora Ministro dello sviluppo economico [ha dichiarato](#) che il governo aveva completato tutte le procedure necessarie per rispettare tale impegno e successivamente RWM Italia ha annunciato [la sospensione](#) per almeno 18 mesi di tutte le esportazioni di bombe aeronautiche e dei loro componenti verso l’Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. Non è chiaro in che misura l’azione legale di ECCHR, Rete Italiana per il Disarmo e Mwatana abbia contribuito a influenzare questa decisione, tanto più che, nell’ottobre 2019, il pubblico ministero ha deciso di [archiviare il caso](#). In ogni caso, i ricorrenti hanno annunciato di voler fare ricorso. Più recentemente, nel dicembre 2019, Rete Disarmo e ECCHR, in collaborazione con altre ONG, hanno deciso di [presentare un esposto](#) al procuratore generale della Corte penale internazionale dell’Aja. In particolare, queste organizzazioni hanno richiesto alla Corte che questa indaghi sulle responsabilità sia dei paesi europei esportatori di armi sia delle maggiori compagnie produttrici di armi (inclusa Leonardo e RWM Italia) per violazioni del diritto internazionale umanitario che potrebbero ammontare a crimini di guerra in Yemen.

In conclusione, è evidente che gli stati membri dell’UE stiano faticando a trovare un approccio condiviso alla questione dell’adozione di politiche di esportazione più restrittive nei confronti dei paesi coinvolti nel conflitto in Yemen sulla base della Posizione comune dell’UE. La varietà di casistiche rivela gli ostacoli che si frappongono alla promozione di un approccio comune nella pratica e dimostra come il tipo di considerazioni e analisi dei rischi che i vari paesi fanno prima di autorizzare i trasferimenti di armi siano ancora molto radicati negli interessi e nelle posizioni nazionali. L’esistenza di approcci divergenti mette anche in discussione la capacità dell’UE di esprimersi con una voce unica e di esercitare pressioni sulle parti in conflitto in Yemen. Infine, queste diverse pratiche

possono facilmente incidere sugli sforzi per costruire una solida base industriale a livello europeo.

In questo contesto, le ONG e i parlamentari hanno richiesto un'attuazione più rigorosa delle linee guida per il controllo delle esportazioni da parte degli stati membri dell'UE, facendo in alcuni casi ricorso a strumenti giuridici a tal fine. Soprattutto per le ONG, avvalersi di tali strumenti può essere particolarmente utile per evidenziare le discrepanze tra le disposizioni giuridiche esistenti e il modo in cui i governi le applicano. Nel Regno Unito questo approccio si è dimostrato finora un successo: l'ultima sentenza ha fornito istruzioni specifiche su quali aspetti debba tenere in considerazione una valutazione legittima del rischio che le armi esportate possano essere usate per commettere gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, e ciò potrebbe anche fornire un punto di riferimento per i governi di altri paesi dell'UE e, quindi, potenzialmente influire sull'esito di altri procedimenti giudiziari. È significativo, a tal proposito, che la mozione approvata dal parlamento italiano, e che ha aperto la strada alla decisione di sospendere alcune esportazioni di armi, abbia fatto riferimento esplicito alla sentenza della Corte d'appello di Londra.

In generale, analizzando alcune delle controversie legate alle esportazioni di armi, queste azioni legali servono a mantenere vivo il dibattito pubblico su questi temi. Qualunque

sia il loro esito, il processo può costringere i governi a spiegare la logica alla base delle loro scelte e può portare a cambiamenti politici sul lungo termine. Ciononostante, è importante sottolineare che le procedure legali non sempre rappresentano l'arena migliore per discutere di obiettivi politici e relative strategie, e che la scelta di contestare la legalità delle esportazioni di armi portando uno stato in tribunale potrebbe anche causare effetti collaterali, come la legittimazione dello status quo nel caso in cui la sentenza si allinei alla posizione del governo.

** La coalizione guidata dall'Arabia Saudita è oggi composta da Bahrein, Egitto, Giordania, Kuwait, Senegal, Sudan ed Emirati Arabi Uniti. Il Qatar ha partecipato fino a giugno 2017 e il Marocco fino a febbraio 2019.*

Questo pezzo è basato su Maletta, G., 'Legal challenges to EU member states' arms exports to Saudi Arabia: The current status and potential implications', SIPRI Topical Backgrounder, 29 June 2019.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Borda, A. Z. (2008) "Introduction to International Humanitarian Law", *Commonwealth Law Bulletin*, 34(4). Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/03050710802521523>.

Bromley, J. e Maletta, G. (2018) "The conflict in Yemen and EU's arms export controls: Highlighting the flaws in the current regime", *SIPRI Essay*. Disponibile su: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2018/conflict-yemen-and-eus-arms-export-controls-highlighting-flaws-current-regime>.

Campaign Against Arms Trade (CAAT) *Saudi Arabia - Legal challenge*. Disponibile su: <https://www.caat.org.uk/resources/countries/saudi-arabia/legal-2016>.

Human Rights Watch (2019) *World Report 2019: Yemen*. Disponibile su: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/yemen>.

ICRC (2005) *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge University Press. Disponibile su: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf>.

ICRC (2017) *Arms Transfer Decisions: Applying International Humanitarian Law and International Human Rights Law criteria – A practical guide*. Disponibile su: <https://www.icrc.org/en/publication/0916-arms-transfer-decisions-applying-international-humanitarian-law-criteria>.

ONU (2019) "Final report of the Panel of Experts in accordance with paragraph 6 of resolution 2402 (2018)", S/2019/83. Disponibile su: <https://undocs.org/en/S/2019/83>.

Stavrianakis, A. (2017) "When 'anxious scrutiny' of arms exports facilitates humanitarian disaster", *The Political Quarterly*, 89 (1). Disponibile su: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12435>.

Wezeman, P. D. (2018) "Saudi Arabia, armaments and conflict in the Middle East", *SIPRI Topical Backgrounder*. Disponibile su: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2018/saudi-arabia-armaments-and-conflict-middle-east>.



Abdullah Mchomvu,
Mine Detection Rats Training
Manager Confitarma

Addestrare ratti per salvare vite: la missione di APOPO raccontata da Abdullah Mchomvu, Mine Detection Rats Training Manager.

di **Francesco Merlo**

Nonostante l'adozione di un'apposita Convenzione per la messa al bando delle mine antiuomo (1997) da parte delle Nazioni Unite, si stima che ve ne siano ancora decine di milioni sparse in 60 paesi. I principi guida degli *International Mine Action Standards*, adottati nel 2001, costituiscono il paradigma metodologico per tutte le operazioni di sminamento degli ultimi anni a livello globale. Oltre a questi strumenti normativi, l'azione internazionale per la bonifica dei campi minati di tutto il mondo va avanti grazie agli sforzi congiunti non solo dell'ONU, ma anche dei governi nazionali e di diverse organizzazioni non governative (ONG).

Di origine belga ma con sede a Morogoro (Tanzania), da molti anni l'ONG **APOPO** figura tra i principali attori internazionali impegnati sui campi minati ereditati dai tanti conflitti nel Sud globale. Il lavoro di questi operatori è reso unico dall'utilizzo di una "tecnologia" estremamente accurata ed efficiente: il finissimo olfatto dei ratti giganti africani.

Nato alle falde del Kilimangiaro 41 anni fa, da 17 Abdullah Mchomvu addestra e accompagna i ratti nelle mis-

sioni umanitarie di APOPO in tutto il mondo, dal continente africano a quello asiatico. Ancora in divisa e appena rientrato dalla sessione di addestramento della mattina, Abdullah ci presenta gli *HeroRAT* di APOPO, i ratti eroi.

Perché proprio i ratti?

I ratti in generale, e quelli giganti africani in particolare, possiedono qualità uniche. Contrariamente alla maggior parte dei cani, un ratto può tranquillamente passeggiare per un campo minato senza rischi, dato che non raggiunge un peso sufficiente a innescare una mina (7 kg). Inoltre, i ratti giganti africani sono estremamente resistenti alle malattie, sono relativamente longevi (fino a otto anni), non hanno bisogno di attenzioni particolari e sono perciò più economici da allevare e mantenere. Ma soprattutto, sono dotati di un olfatto altamente sviluppato, paragonabile a quello delle migliori razze canine, e di un'intelligenza acuta, che li rende facilmente addestrabili e molto rapidi nelle operazioni di sminamento.

Come si addestra un ratto cercamine?

Proprio come noi esseri umani dividiamo la nostra educazione in vari gradi, anche i nostri ratti necessitano di una

formazione suddivisa per fasi; e proprio come noi, al termine di ognuna vengono sottoposti a delle prove d'esame dove devono conseguire un punteggio finale del 100% per poter passare a quella successiva. Il principio educativo è quello del rinforzo positivo: a ogni azione corretta viene associata una ricompensa alimentare.

Già sei settimane dopo la nascita si può partire con la prima fase, quella della "socializzazione": i piccoli vengono abituati al contatto con gli operatori con carezze e semplici giochi che ne stimolano la reazione agli odori. Si passa poi al *clicker training*, in cui si abitua il ratto ad associare il cibo al suono del *clicker* dell'addestratore, seguita da quella "dell'indicazione", dove si addestra ad associare il *click*, e dunque il cibo, all'odore di esplosivo contenuto in piccoli ovetti metallici. In seguito, il ratto impara a discriminare gli odori contenuti negli ovetti prima nei nostri spazi interni (quarta fase) e poi nei campi di addestramento all'aperto (quinta fase).

Ed ecco che si arriva allo stadio di simulazione operativa. Il campo di addestramento viene diviso in grandi rettangoli da 60 metri quadrati all'interno dei quali si muovono i ratti, individuando sia mine antiuomo che anticarro (sesta e settima fase). I ratti vengono infine abituati a situazioni più realistiche, dove il numero di mine – e quindi di ricompen-



Abdullah e uno degli *HeroRAT* durante la fase di socializzazione.
Fonte: APOPO.



Un *HeroRAT* riceve una ricompensa alimentare.
Fonte: APOPO.



Due operatori di APOPO durante l'addestramento alla ricerca sul campo a Morogoro.

Fonte: APOPO.

se – può essere molto ridotto o addirittura nullo, mentre i rettangoli operativi diventano sempre più grandi.

Dopo l'ottava fase, solitamente intorno al nono mese, il percorso formativo del ratto si conclude con il test in linea con gli *International Mine Action Standards* (IMAS), dopo il quale il ratto è considerato pienamente operativo.

Qual è la giornata tipo di un ratto durante le operazioni di sminamento?

I ratti sono animali notturni, ma noi non possiamo condurre operazioni quando è buio; cominciamo quindi a lavorare la mattina presto, quando ancora non è troppo caldo e la luce del sole non è troppo forte per loro. Proprio come durante l'addestramento, dividiamo la superficie da ripulire in grandi rettangoli all'interno dei quali si muoverà il ratto, mentre una coppia di

operatori si dispone sui lati opposti del perimetro. Avanti e indietro tra i due operatori, con un movimento a zig-zag, il ratto analizza tutto il terreno: appena individuato il punto in cui si trova una mina, il ratto lo segnala agli operatori grattando la superficie. In media, ogni mattina ciascun ratto copre superfici di 200 metri quadrati.

Quali sono i margini di rischio?

In tanti anni di esperienza sul campo, non ho mai assistito ad alcun incidente. Certo, le prime volte la tensione è altissima: spesso lavoriamo accanto a scheletri umani e frammenti militari, ma il protocollo di sicurezza è severissimo e previene gli errori.

Gli spazi di azione del personale ai margini dei rettangoli operativi vengono sistematicamente ripuliti tramite metal detector, mentre i ratti sono trop-

po leggeri per poter far esplodere qualsiasi mina. Grazie alla loro capacità di distinzione tra esplosivi e innocui pezzi di metallo, i ratti si sono dimostrati molto più rapidi dei *metal detector*: abbiamo stimato che un ratto riesce a bonificare in 20-30 minuti superfici che a un operatore con *metal detector* richiederebbero quattro giorni.

In quali paesi avete lavorato finora?

Per molti anni il Mozambico è stato il nostro principale sito d'intervento. La lunga e sanguinosa guerra civile (1977-1992), nella quale si calcola che siano morte oltre un milione di persone, per la maggior parte civili, si è lasciata alle spalle centinaia di migliaia di mine antiuomo. APOPO è stata tra i capofila delle operazioni di smantellamento dei campi minati, con oltre 13.000 mine distrutte, e si è ritirata solo nel 2015, quando il Mozambico è stato dichiarato *mine*

free. Oggi abbiamo esteso le nostre attività ad Angola e Cambogia.

Una volta sul campo, con chi collabora APOPO?

Nazioni Unite e governi nazionali sono ovviamente partner fondamentali per il coordinamento delle attività, mentre i nostri principali colleghi durante le operazioni sono gli artificieri messi a disposizione dagli eserciti nazionali. Tuttavia, nella mia esperienza il ruolo più decisivo lo hanno svolto le altre organizzazioni umanitarie, soprattutto nella gestione della logistica.

Esistono ulteriori campi dove è possibile l'utilizzo dei ratti?

Già da alcuni anni APOPO ha creato un gruppo di ricerca che impiega l'olfatto dei ratti per individuare i

campioni positivi di tubercolosi, con ottimi risultati: un ratto può controllare 100 campioni in soli 20 minuti, un lavoro che richiederebbe a un tecnico di laboratorio fino a quattro giorni, e la rapidità è un fattore cruciale per ridurre i costi dei trattamenti e fornire ai pazienti le cure il più presto possibile. Oltre alla ricerca medica, è in progetto un programma per l'utilizzo delle capacità olfattive dei ratti nella lotta contro il contrabbando internazionale di animali protetti, come i pangolini.

Qual è il destino dei ratti una volta conclusa la propria carriera professionale?

Contrariamente a quello che è il sentire comune, i ratti sono animali intelligenti, sensibili e leali: meritano quindi una vita dignitosa, anche in ricompensa del loro lavoro. A ognuno dei nostri ratti viene persino dato un nome, scelto

dai nostri operatori (menziona Ronaldo, Rihanna e Gattuso, ndr), e viene trattato con ogni riguardo. Con un'aspettativa di vita di otto anni, solitamente i nostri ratti concludono la loro carriera verso i sei-sette. Ma, anche se in pensione, tutti i nostri ratti continuano a essere curati e coccolati, e spendono i loro ultimi mesi in appositi "ospizi" dove possono continuare a giocare e interagire gli uni con gli altri.

PER SAPERNE DI PIÙ:

ONU (1997) *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*. Disponibile su: www.un.org/disarmament/convarms/landmines.

ONU (2001) *The International Mine Action Standards (IMAS)*. Disponibile su: www.mineactionstandards.org/en/.

Security Sector Reform: evoluzione e consolidamento del concetto nel panorama internazionale.

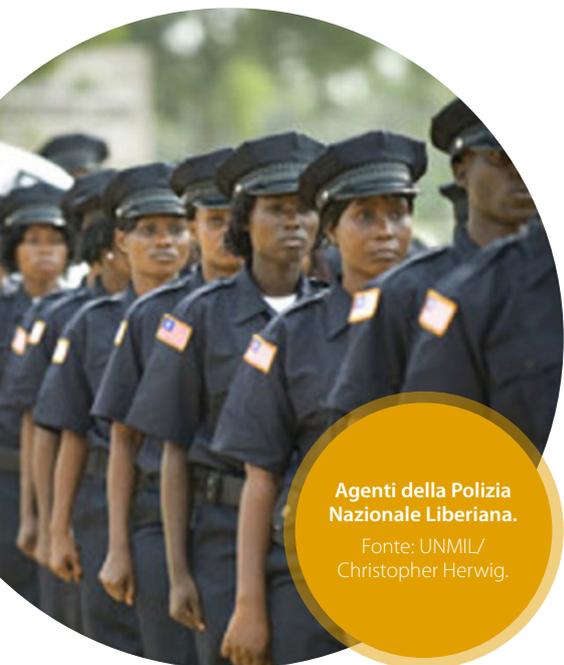
di **Paolo Mazzuferi**

Il termine *Security Sector Reform* (SSR) fu coniato verso la fine degli anni novanta per sottolineare la necessità di un approccio integrato e olistico alle attività di *security assistance* in atto in quegli anni, tese a supportare la riforma del settore della sicurezza di alcuni paesi dell'Est Europa a seguito dello sgretolamento dell'ex Unione Sovietica.

In particolare, la paternità del termine è ricondotta all'allora Segretario di Stato del Dipartimento per lo sviluppo internazionale britannico (*Department for International Development*, DFID), Clare Short, in un suo discorso al Royal College of Defence Studies, in cui enfatizzava la necessità di un approccio omnicomprensivo ai processi di riforma del settore della sicurezza in paesi in via di sviluppo o in transizione. Da quel momento in poi il termine è stato usato nei più disparati contesti, istituzionali e

non, fino a entrare "di diritto" a far parte dell'odierno lessico internazionale sullo specifico tema.

Sebbene il concetto di SSR sia dunque relativamente recente, forme di intervento esterno nei settori della sicurezza di altri paesi non costituiscono certamente una novità nello scenario internazionale. Molte "ex colonie", infatti, hanno mantenuto nel tempo stretti rapporti nel campo militare con le vecchie madrepatrie. Durante la



Agenti della Polizia Nazionale Liberiana.

Fonte: UNMIL/
Christopher Herwig.

Guerra fredda, ad esempio, gli aiuti nel campo della sicurezza erano concepiti, da parte delle due superpotenze, come strumenti di potere e influenza politica nell'ambito delle proprie alleanze, una sorta di "realpolitik" ideologica. Il supporto e l'assistenza si concretizzavano sostanzialmente in due forme d'intervento: da un lato, veniva garantito l'addestramento diretto delle forze militari e di quelle di polizia; dall'altro, venivano inviati aiuti economici nel campo della sicurezza che, nel tempo, avrebbero evidentemente creato una sorta di dipendenza logistico-economica, favorendo il commercio e la vendita di armi, mezzi ed equipaggiamenti militari. In queste forme "tradizionali" di *security assistance*, il modo in cui il settore della sicurezza era organizzato, la capacità di gestione delle istituzioni e il rispetto dei principi democratici nell'attività di gestione dell'intero settore erano solo marginalmente, se non per nulla, presi in considerazione. Dalla fine del periodo bipolare in poi, si è assistito a una graduale riduzione della valenza strategica di questa tipologia di assistenza militare cosiddetta "diretta", a favore di un sostanziale incremento della cooperazione nel settore della difesa quale efficace strumento per il perseguimento di obiettivi strategici di sicurezza.

Con l'introduzione dell'acronimo SSR, dunque, si è voluto estendere l'oriz-

zonte strategico delle diverse forme esistenti di *Security Assistance*, attribuendogli quale comun denominatore la caratteristica della multidimensionalità. In tal modo si è potuto ricondurre all'interno di un'unica piattaforma omnicomprensiva le differenti attività che, sotto una prospettiva di più ampio respiro, meglio definiscono il ruolo che il settore della sicurezza gioca nei processi di sviluppo politico-economico di un paese. È poi da notare che, soprattutto a partire dall'attentato dell'11 settembre 2001, fenomeni transnazionali come il terrorismo hanno instillato una preoccupante percezione di insicurezza generale e di inadeguatezza dei propri comparti di difesa e sicurezza anche nei paesi più avanzati e sviluppati. Ciò ha ingenerato la convinzione che i processi di SSR non sono oggi rilevanti solo nei paesi cosiddetti "fragili", ma lo sono anche per le più mature e sviluppate democrazie: terrorismo, traffico di droga e di esseri umani, reti criminali organizzate e flussi di migrazioni di massa obbligano, in un certo senso, a rivedere la struttura del proprio sistema di sicurezza per affrontare adeguatamente ciò che è considerato come una nuova ed evoluta forma di minaccia.

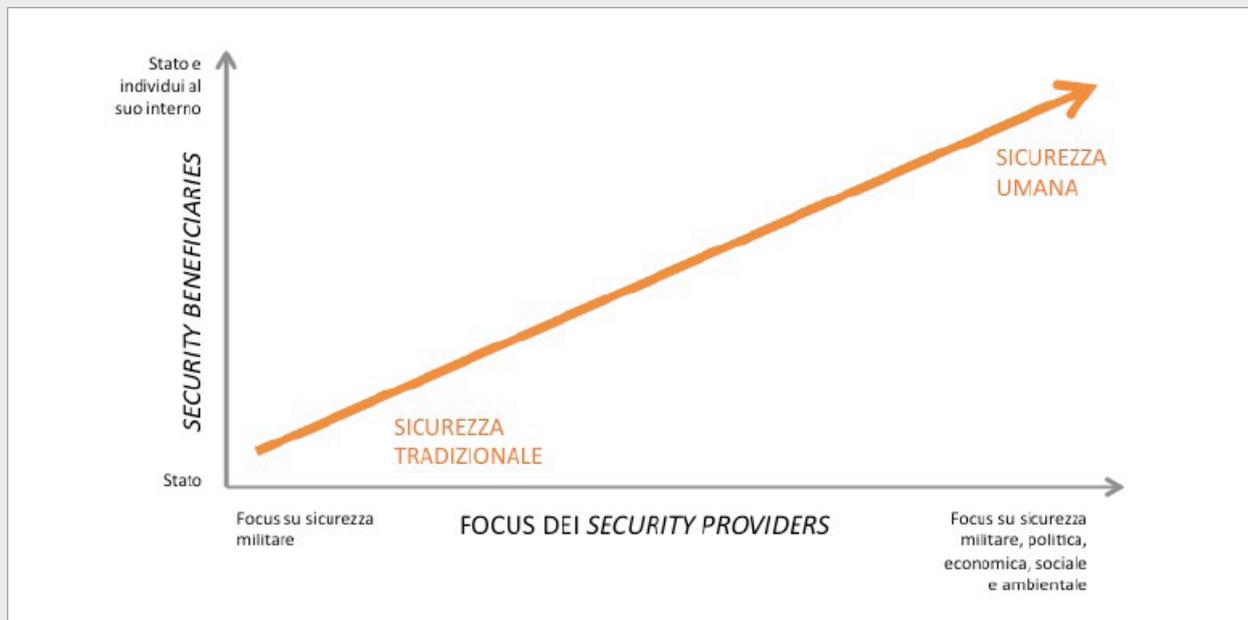
Nel corso dell'ultimo ventennio, tre fattori hanno contribuito alla rapida diffusione del concetto di SSR, rafforzandone l'autorevolezza a livello internazionale: (1) l'evoluzione del concetto generale di sicurezza e il consolidamento del concetto di *human security*; (2) la crescente consapevolezza del nesso tra sicurezza e sviluppo; e (3) il continuo processo di allargamento delle istituzioni euro-atlantiche.

L'evoluzione del concetto di sicurezza.

A partire dagli anni novanta si è cominciato ad attribuire, a livello internazionale, un'accezione sempre più ampia al termine "sicurezza". Tradizionalmente, la stessa era stata concepita in termini prettamente "stato-centrici", cioè che legavano il concetto di sicurezza alla difesa dei confini del territorio nazionale, alla disponibilità di un potenziale militare adeguato a dissuadere eventuali aggressori e a tutelare con la forza i propri interessi. In tale cornice i

militari erano evidentemente considerati i principali fornitori di sicurezza, poiché la difesa dei confini dello stato rientrava tra le loro precipue attribuzioni. Il più recente dibattito internazionale sul concetto di sicurezza ha decisamente cambiato l'approccio concettuale, ampliando l'accezione del termine sia in termini di *security providers* (coloro che forniscono sicurezza), sia in termini di *security beneficiaries* (coloro che godono dei benefici garantiti dalla sicurezza). Alla base di questo nuovo e più ampio concetto di sicurezza vi è una percezione diversa e allargata dello stesso concetto di minaccia. Diversi fattori, tra cui certamente quello dominante della globalizzazione, hanno portato negli anni a percepire fenomeni quali i conflitti, il degrado ambientale, la scarsità di cibo, acqua e fonti energetiche, i traffici di droga e l'incontrollato tasso di crescita della popolazione mondiale, non solo come minacce alla sicurezza propria (intesa come quella del singolo individuo) ma anche alla stabilità regionale e internazionale. È così che oggi il concetto di sicurezza appare molto più ampio e articolato rispetto al passato. Si potrebbero, in modo analitico, considerare diversi livelli di sicurezza: la sicurezza personale del singolo, una sicurezza sociale del gruppo (ad esempio quella di una nazione) e quella di livello globale (la stabilità mondiale). La complessità è ulteriormente aggravata dal fatto che tali livelli non possono essere considerati singolarmente, ma sono inevitabilmente legati tra loro formando un *unicum* ricco di interazioni, sovrapposizioni e aree grigie. Si pensi solo come fenomeni quali le migrazioni di massa influiscano sul piano della sicurezza internazionale, su quello dei diversi gruppi sociali (intesi come nazioni), fino a toccare la stessa percezione di sicurezza dei singoli individui. È proprio da queste riflessioni che nasce il concetto di sicurezza umana o, per usare l'espressione anglosassone, *human security*. Come accennato, il punto di svolta è rappresentato dallo spostamento del focus che, in termini di *security beneficiaries* va dallo stato alla popolazione e, in termini di *security providers*, va dalle sole forze militari a tutti coloro che, nelle varie forme, forniscono sicurezza. Questo nuovo ap-

L'evoluzione del concetto di sicurezza.



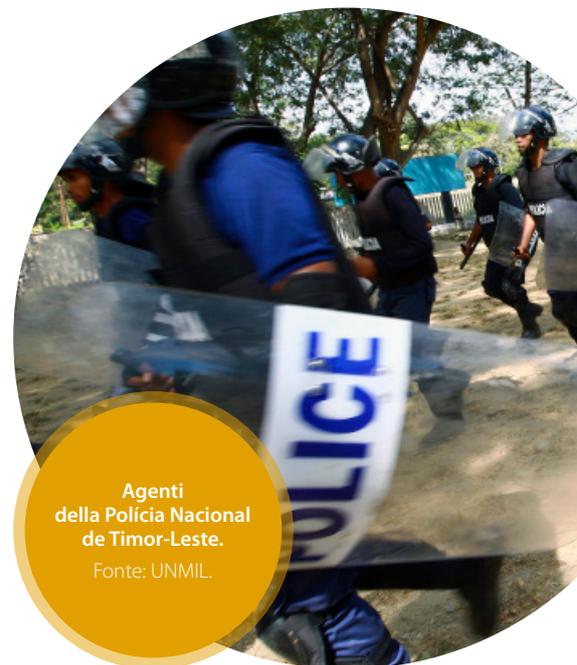
proccio al tema della sicurezza supera il concetto tradizionale ma non cerca di sostituirlo, anzi, lo integra: l'obiettivo finale dunque è quello di rendere sicura l'esistenza di ogni essere umano, di ogni popolo e non solo dello stato in quanto tale. I sostenitori della *human security* concordano sul fatto che il fine ultimo sia la protezione degli individui (da qui ad esempio la radice concettuale dell'aggettivo "*population-centric*" attribuito a tutte le attuali operazioni di stabilizzazione). Di riflesso, il modello di SSR qui preso in esame si basa sul concetto allargato di sicurezza.

Il nesso tra sicurezza e sviluppo.

Nell'ultimo ventennio il binomio sicurezza-sviluppo ha fatto la sua apparizione non solo nelle agende di organizzazioni internazionali quali la NATO, l'ONU e l'UE, ma anche in quelle di governi nazionali e delle varie organizzazioni impegnate nella cooperazione e nello sviluppo. È ormai un assioma internazionalmente riconosciuto quello secondo il quale "non ci

può essere sviluppo senza sicurezza, né sicurezza senza sviluppo". Sul piano politico, come su quello pratico, è complicato indicare dove si trovi esattamente il confine tra l'uno e l'altro ed è altresì difficile identificare, in modo preciso, tutti i punti di connessione che caratterizzano l'interazione tra militari e attori civili operanti nel campo dello sviluppo. Tradizionalmente questi ultimi hanno sempre teso a ignorare il ruolo del settore sicurezza nei programmi di sviluppo di un paese o, se lo hanno fatto, l'interesse era quasi sempre rivolto a come e in quale misura le risorse destinate alle attività connesse con la sicurezza costituissero un progressivo detrimento dei fondi stanziati per lo sviluppo. Con il moltiplicarsi degli interventi della comunità internazionale in scenari di crisi, si è progressivamente affermata nel tempo la convinzione che lo svolgimento delle attività inerenti allo sviluppo di un paese e il conseguimento degli obiettivi di medio/lungo termine siano necessariamente subordinati alla sussistenza di precondizioni necessarie, quali una sufficiente cornice di sicu-

rezza e il consolidamento di obiettivi a breve termine. Nel tempo, si è quindi sempre più rafforzato l'inestricabile nesso tra sicurezza e sviluppo e non vi è dubbio che anche l'approccio alla SSR sia basato sul concetto che la cre-



Agenti della Polícia Nacional de Timor-Leste.

Fonte: UNMIL.

azione di un responsabile, legittimo ed efficiente comparto della sicurezza costituisca il prerequisito fondamentale per la realizzazione delle condizioni necessarie all'avvio o al rafforzamento di un processo di democratizzazione e di sviluppo sostenibile.

L'allargamento delle istituzioni euro-atlantiche.

Organizzazioni quali la NATO e l'UE sono oggi sempre più coinvolte in "processi di democratizzazione", volti a supportare i programmi di riforma di vari settori, come quello della sicurezza, in numerosi paesi. In tale cornice si è progressivamente diffusa la consapevolezza che la riforma dei rispettivi settori di sicurezza costituisca un prerequisito essenziale per poter entrare successivamente a far parte di tali organizzazioni. Questa convinzione ha negli anni inevitabilmente stimolato il proliferare di programmi di SSR sulla scena internazionale, soprattutto in quelle realtà nazionali bisognose di miglioramento e stabilità politica ed economica. La NATO, ad esempio, ha attivato in tal senso diversi meccanismi in cui l'assistenza alla SSR improntata ai principi democratici risul-

ta di primaria importanza; tra i più importanti si ricordano:

- il PARP (*PfP Planning And Review Process*) diretto ai paesi della *Partnership for Peace* e ad altri paesi partner, che rappresenta uno strumento per incoraggiare non solo la riforma del settore della Difesa ma anche quella dei Ministeri delle Emergenze, degli Interni, delle Finanze e di organizzazioni quali la Polizia di Frontiera e i Servizi informativi, in un'ottica allargata ed inclusiva del concetto di sicurezza;
- il MAP (*Membership Action Plan*) che è un programma di assistenza e supporto a favore di quei paesi che desiderano entrare a far parte dell'Alleanza Atlantica. Attraverso il MAP, la NATO stimola e valuta i progressi raggiunti dagli aspiranti nel raggiungimento di determinati obiettivi tra i quali, in primo piano, il settore della difesa e della sicurezza.

Sulla base di queste premesse, il concetto di SSR si lega inevitabilmente a un modello teorico secondo cui la stabilità di uno stato si basa sulla funzionalità e l'interazione di cinque elementi fondamentali (definiti spesso come

"*stability building-blocks*") rappresentati da una cornice di sicurezza garantita, un'economia stabile, un governo integro e legittimo, pacifiche relazioni tra i cittadini, una capacità consolidata di "buon governo" (*good governance*) e la costante applicazione e rispetto della legge. La SSR è diventata oggi un pilastro fondamentale nell'ambito dei moderni scenari di stabilizzazione e, più in generale, nei processi di *state-building*. Essa è concettualmente considerata un elemento necessario e indispensabile al raggiungimento della stabilità di lungo termine ed al perseguimento di uno sviluppo sostenibile, soprattutto in quei paesi considerati "fragili".

La funzionalità e l'efficienza di ciascun elemento rientrano evidentemente tra gli obiettivi istituzionali di uno stato, ma c'è un altro elemento chiave che fa da collante a tale contesto, ed è quello che a livello internazionale viene chiamato "*political settlement*", cioè la modalità – formale o informale – con cui coloro che detengono il potere politico lo gestiscono e lo esercitano. Un *political settlement* debole, frammentato o non legittimato non rappresenta solo il sintomo ma anche la causa del-

Gli elementi di stabilità di uno stato.



la fragilità di uno stato. In altre parole, se le *élite* di potere sono convinte del fatto che il compromesso politico contingente non risponda più o addirittura ostacoli gli interessi di parte, è verosimile che gli stessi possano attivamente destabilizzare la situazione, minando così la tenuta di quello stato. Ciò che fa da sfondo alla stabilità è rappresentato poi dalle relazioni sociali. Portare stabilità e avviare processi di riforma significa anche riformulare le relazioni all'interno della società. Tra queste, la relazione fondamentale è quella che intercorre tra tre diverse componenti della società che sono: il governo e le sue istituzioni, le *élite* (a volte in competizione tra loro) e la popolazione. L'importanza delle relazioni sociali, sommate alla componente culturale e ai fattori ideologici e religiosi, costituiscono quel tessuto socio-politico che caratterizza lo specifico contesto nazionale in cui l'equilibrio e il bilanciamento dei vari elementi dipendono dalla capacità di buon governo da parte delle istituzioni. È evidente come la scarsa funzionalità di anche uno solo dei citati elementi di stabilità porti a uno squilibrio che influenza inevitabilmente anche gli altri elementi, dando vita così a una sorta di "spirale di instabilità" che, autoalimentandosi, provoca un indebolimento sempre maggiore dello stato, sino a suo potenziale fallimento.

In conclusione, gli elementi d'innovazione introdotti dal modello di SSR rispetto ai passati modelli di *security assistance* sono rappresentati dall'attenzione rivolta al concetto di "gestione democratica" (*democratic governance*) o "democratizzazione" del settore sicu-

rezza e al rafforzamento del nesso esistente tra sicurezza e sviluppo (o *security-development nexus*). Questi sono i fattori chiave che conferiscono alla SSR quella multidimensionalità che rende necessario e inevitabile l'utilizzo di un approccio globale, nella sua concretizzazione, da parte di tutti gli attori coinvolti. In altri termini, la professionalità e l'efficienza del settore di sicurezza non sono solo intese e misurate sulla base delle capacità esprimibili dalle singole forze di sicurezza, ma anche e soprattutto su come queste forze vengono gestite e controllate a livello istituzionale, sulla loro affidabilità e legittimità, sulla loro responsabilità nei confronti della popolazione e sulla trasparenza dei servizi resi.

L'obiettivo che le moderne operazioni di stabilizzazione si prefiggono è quello di arrestare ed invertire il senso della citata spirale di instabilità attraverso interventi che possano prevenire, contenere e arrestare quelle condizioni, endemiche o contingenti, che contribuiscono a indebolire il regime di stabilità di uno stato. In tale ambito, tra le varie tipologie di intervento, la SSR risulta una delle attività fondamentali, cruciale non solo per la sicurezza generale ma anche per contribuire al ripristino di un'effettiva capacità di *governance* e per il rispetto e l'applicazione delle leggi (in tal senso il settore sicurezza è inevitabilmente legato a quello della giustizia). La sicurezza presuppone che il personale addetto sia ben addestrato e preparato a fronteggiare le varie minacce, che l'apparato sicurezza sia ben gestito e che le attività connesse siano contestualizzate nell'ambito di un sistema

fondato su principi democratici, caratterizzato dal pieno rispetto delle leggi. Laddove esisterà una cattiva gestione o laddove le leggi non siano rispettate, lo sviluppo sarà inevitabilmente ostacolato, gli investimenti saranno disincentivati e la popolazione cadrà, giocoforza, in una situazione di crisi all'interno di un paese che tenderà a essere sempre più debole. È evidente, quindi, che tutti gli sforzi tesi a ristabilire un efficiente ed efficace settore di sicurezza, riconducibili sotto il nome di SSR, risultano di primaria importanza nell'ambito di più ampi contesti di stabilizzazione di aree di crisi.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Ben, S. (2008) "The dangers of the United Nations' 'New Security Agenda': 'Human security' in the Asia-Pacific region", *Asian Journal of Comparative Law*, 1(1). Disponibile su: <https://ssrn.com/abstract=1277582>.

DCAF e ISSAT *Introduction to Security Sector Reform*, corso online. Disponibile su: <https://issat.dcaf.ch/Learn/E-Learning/Introduction-to-Security-Sector-Reform>.

Derks, M. (2008) "Security Sector Reform as Development Policy: A closer look at the link between security and development", articolo presentato alla *ISA Annual Convention* a San Francisco.

NATO (2015) *Allied Joint Doctrine for the Military contribution to Stabilization and Reconstruction*, AJP-3.4.5. Disponibile su: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>.

La riforma del sistema penitenziario a cavallo tra SSR e riforma degli ordinamenti giudiziari: il caso kosovaro.

di **Giuseppe Lettieri**

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il processo di *Security Sector Reform* (SSR) è dedicato prevalentemente alla riforma delle forze armate (marina, aviazione, esercito e agenzie d'intelligence) e alle forze di polizia, sia per quanto riguarda il quadro normativo sia per le relative capacità operative. Di converso, la riforma del sistema penitenziario è generalmente sottostimata, ritardata e, in alcuni casi, completamente elusa. In realtà, pur considerando che le funzioni penitenziarie risultano solitamente di competenza del Ministero della Giustizia ovvero concernenti eventuali riforme giudiziarie, è di tutta evidenza che tali riforme toccano anche aspetti chiave del SSR, in quanto molti aspetti sono correlati e trasversali (in tal caso, si pensi alle gestione delle misure di restrizione/limitazione della libertà personale e alle capacità investigative in materia di terrorismo e criminalità organizzata della Polizia di Stato e del Corpo di Polizia Penitenziaria in Italia). Ciononostante, la gestione degli istituti penitenziari e il supporto alle attività inerenti alla riabilitazione dei detenuti rimangono prerogative uniche della polizia penitenziaria nella maggior parte degli ordinamenti statali.

Il quadro normativo.

Le norme sulla gestione di misure di restrizione/limitazione della libertà personale, la tutela dei diritti dei detenuti e la loro riabilitazione differiscono da paese a paese e sono enunciate all'interno di diversi strumenti normativi, tra cui le leggi per l'attuazione delle sanzioni penali e i codici di procedura penale. Nonostante vi siano delle differenze da un ordinamento all'altro,

una serie di convenzioni internazionali regolano i principi generali del trattamento dei detenuti e gli obblighi delle autorità statali. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, all'Articolo 9, prevede che "qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana", e che i sistemi penitenziari debbano mirare essenzialmente alla riabilitazione sociale dei detenuti. La Convenzione dell'ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, sancisce invece una serie di obblighi in seno alle autorità statali affinché queste esercitino una sistematica sorveglianza sui regolamenti e le pratiche relativi al trattamento delle persone private della libertà personale al fine di evitare ogni caso di tortura (Articolo 11). In aggiunta, l'Articolo 10 sancisce che questi obblighi statali non riguardano soltanto misure preventive e di monitoraggio, ma anche formative e informative per tutto il personale coinvolto nel trattamento di individui privati della libertà personale. In ambito europeo, principi simili sono ribaditi all'interno della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, mentre per quanto riguarda il contesto africano sono enunciati nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Inoltre, seppur su tematiche più stringenti, altre convenzioni internazionali sanciscono principi aggiuntivi riguardo al trattamento dei detenuti, come la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per ciò che riguarda i minori, e le Convenzioni di Ginevra in materia di trattamento dei prigionieri di guerra. In merito alle attività di monitoraggio, rimangono di particolare interesse le funzioni svolte dal relatore speciale sulla tortura e dal Comitato Internazionale della Croce Rossa con poteri di visita e ispezione delle prigioni per controllare che queste rispettino gli

standard minimi (ad esempio, misura delle celle, ore d'aria, trattamento medico dei detenuti, ecc.).

Per quanto riguarda gli strumenti di *soft law*, vale a dire dichiarazioni d'intenti e standard internazionali, sono degne di nota le cosiddette *Nelson Mandela Rules* e, in ambito europeo, le Regole penitenziarie europee. Entrambe sono documenti non vincolanti che mirano a enunciare una serie di principi fondamentali e buone pratiche nel trattamento dei detenuti, soprattutto in materia di gestione dei documenti, alloggio, servizi/trattamenti sanitari, restrizioni e sanzioni. Nonostante la loro importanza, rimangono comunque delle *best practices* la cui applicabilità varia a seconda dell'ordinamento legislativo e alle condizioni sociali, economiche e geografiche del contesto preso in esame.

Il caso kosovaro.

In seguito al conflitto del 1999, in Kosovo si è assistito a un interessante caso di riforma del settore della sicurezza in cui la maggior parte delle istituzioni locali (quelle preesistenti sotto l'amministrazione serba) sono state gestite per un consistente lasso di tempo dalle Nazioni Unite – tramite la missione UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) e altre agenzie – prima che queste competenze siano state gradualmente trasferite alle autorità locali. Il trasferimento di competenze è stato finalizzato, con una certa gradualità nel 2008, anno della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, sebbene alcune competenze in materia di amministrazione della giustizia siano rimaste di pertinenza della missione europea EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) fino all'estate del 2018. Tale processo di transizione è stato affiancato da una serie di riforme e

programmi di *capacity building*, tutt'ora operanti, implementati da diversi attori internazionali (quali per esempio la missione OSCE e la missione PSDC EULEX) volti a formare il personale delle nuove istituzioni. In ambito SSR e ordinamento giudiziario, la maggioranza dei progetti ha riguardato la polizia, in tutte le sue funzioni, giudici e procuratori, incluso il sistema penitenziario, nonché tutti gli aspetti normativi, gestionali e amministrativi dei due settori.

Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento, la formazione degli agenti e dei quadri dirigenziali, e l'organizzazione e le strutture degli istituti penitenziari, il Kosovo sembrerebbe rispecchiare le necessità del territorio e rispettare gli standard minimi internazionali in materia di trattamento dei detenuti (vista la questione di legittimità e le difficoltà nell'essere segnataro di convenzioni e trattati internazionali, tali norme trovano attuazione sul territorio tramite l'Articolo 22 della Costituzione kosovara). Dal punto di vista storico, subito dopo il conflitto, il sistema penitenziario (*Kosovo Correctional Service*, KCS) è stato inizialmente amministrato dal personale della missione KFOR, a guida NATO, e dalla UNMIK CIVPOL, per poi essere trasferito all'amministrazione penitenziaria UNMIK (*Penal Management Division*). Il KCS è incardinato nel Ministero della Giustizia kosovaro e le sue competenze sono enunciate all'interno di strumenti normativi quali il codice di procedura penale, il codice penale e la legge sull'esecuzione delle sanzioni penali. Dal punto di vista formativo, il personale e i quadri dirigenziali sono stati e vengono formati presso l'accademia di Vushtrri/Vučitrn (l'attuale *Kosovo Academy for Public Safety*, dove viene formato tutto il personale della polizia). In passato, durante l'amministrazione ONU, i quadri dirigenziali e i vertici di alcune istituzioni penitenziarie sono stati affiancati da personale internazionale (cosiddetto *job-shadowing*), tra cui

anche personale del Corpo di Polizia Penitenziaria italiana, nel tentativo di migliorare la gestione degli istituti e detenuti, soprattutto quelli considerati ad alta pericolosità. L'odierno curriculum di studi degli agenti prevede circa 900 ore addestrative di base ripartite in diversi corsi, alcuni specificatamente concepiti per la polizia penitenziaria e il lavoro nelle prigioni (esecuzione delle sanzioni penali, reintegrazione dei detenuti, ecc.), altri relativi a funzioni generali di polizia (etica, abilitazione al porto e uso di arma da fuoco, primo soccorso, ecc.). Al termine del periodo didattico, gli agenti vanno incontro a un tirocinio formativo presso gli istituti penitenziari e hanno la possibilità di attendere dei moduli formativi aggiuntivi in base al loro grado e specialità.

Nonostante gli sviluppi positivi in merito alle capacità delle istituzioni penitenziarie e al trattamento dei detenuti – ritenute soddisfacenti e in linea con gli standard minimi internazionali come evidenziato nel 2019 *Kosovo Report* della Commissione Europea) – rimangono ancora delle aree in cui misure aggiuntive sembrerebbero necessarie. In particolare, le maggiori lacune si riscontrano nell'implementazione di programmi di riabilitazione, nella fornitura di assistenza sanitaria adeguata all'interno delle strutture penitenziarie e nella classificazione dei detenuti. Laddove le prime due lacune sono prevalentemente originate dalla mancanza di sufficienti investimenti, la classificazione dei detenuti appare più complessa e solo in parte legata alla necessità di ulteriore formazione per il personale delle strutture penitenziarie. Tale strumento, infatti, risulta essenziale nell'aggregare la criminalità organizzata e la radicalizzazione. Pertanto, è possibile constatare ingerenze politiche, dirette o indirette, durante il processo di classificazione consentendo così ai detenuti di alto profilo di ricevere trattamenti preferenziali e abusare di prerogative quali ricoveri ospedalieri e periodi al di

fuori degli istituti penitenziari. Parimenti, quando un'impropria classificazione viene fatta per individui coinvolti nel crimine organizzato o in estremismi di natura violenta, il rischio che questi individui continuino le loro attività dalla struttura carceraria rimane più alto. Inoltre, per ciò che riguarda individui radicalizzati, i programmi di de-radicalizzazione attuali non sembrerebbero corrispondere alle esigenze kosovare anche se, nuovi protocolli di cooperazione tra il sistema penitenziario, il Ministero dell'Interno e la comunità islamica kosovara sono stati da poco istituiti.

** Tutti i riferimenti al Kosovo presenti nell'articolo vanno intesi nel pieno rispetto della risoluzione S/RES/1244 (1999).*

Tutti i contenuti, i punti di vista, le opinioni, i risultati, le interpretazioni e le conclusioni qui espresse sono quelle dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale dell'OSCE, dei suoi stati membri, dell'ONU e/o di nessun'altra organizzazione citata.

PER SAPERNE DI PIÙ:

EC (2019) *Kosovo 2019 Report*. Disponibile su: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>.

ICPA (2019) *Kosovo Correctional Service – A brief overview*. Disponibile su: <https://icpa.org/kosovo-correctional-service-a-brief-overview/>.

ONU (2015) *The Nelson Mandela Rules: The UN standard minimum rules for the treatment of prisoners*. Disponibili su: https://www.un.org/en/events/mandeladay/mandela_rules.shtml.

DDR in Bosnia ed Erzegovina: un caso d'eccezione.

di Irene Baraldi

Nei contesti post-conflittuali, i processi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (*Disarmament, Demobilization and Reintegration*, DDR) degli ex combattenti sono considerati parte integrante del processo di realizzazione della pace liberale. Mentre per 'disarmo' si intende la raccolta, il controllo e lo smaltimento delle armi leggere e pesanti, 'smobilitazione e reintegrazione' rappresentano i processi attraverso cui far ritornare le forze armate in assetto di pace e reinserire gli ex combattenti all'interno della società. Sebbene non vi sia una prova empirica della loro effettiva utilità nel lungo periodo, i processi di DDR sono spesso associati ai temi della sicurezza e dello sviluppo. In particolare, si sostiene che disarmare e smobilitare le forze armate renda più sicura una società e che reintegrare, soprattutto dal punto di vista economico, gli ex combattenti contribuisca allo sviluppo della società stessa. Sulla base di questo assunto, la comunità internazionale ha portato avanti numerosi processi di DDR in svariati paesi in transizione dal conflitto alla pace fin dagli anni novanta, spesso inserendoli principalmente all'interno di trattati e accordi di pace.

Tra i diversi casi di DDR, quello verificatosi in Bosnia ed Erzegovina ha una storia particolare. Tra il 1992 e il 1995 la Bosnia fu teatro di un violento conflitto tra i tre macro-gruppi etnici presenti sul territorio: i bosniak, i serbi e i croati. Dato l'alto livello di violenza nel conflitto e la conseguente sfiducia tra le parti, la negoziazione dell'accordo di pace fu particolarmente complessa e gli attori internazionali coinvolti nelle trattative optarono per una soluzione rapida, benché sub-ottimale, e preferirono raggiungere un accordo che, più che un vero trattato di pace, è stato considerato un "cessate il fuoco".

L'Accordo di Dayton del 1995 è tuttora giudicato un avvenimento cruciale della storia del paese poiché non pose solo fine alla violenza fisica, ma riorganizzò lo stato. Innanzitutto, istituì un sistema di condivisione del potere tra i tre gruppi, ancora oggi esistente, basato su un meccanismo elettorale proporzionale su base etnica. In secondo luogo, ufficializzò i confini geopolitici che dividevano la Bosnia in due entità amministrative, la Federazione della Bosnia ed Erzegovina (con popolazione a maggioranza bosniak e croata) e la Republika Srpska (a maggioranza serba). Infine, creò molteplici municipalità locali, i cantoni, dotati di un certo livello di autonomia politica. Il potere politico non fu solo fortemente etnicizzato, ma anche frammentato tra le diverse realtà.

All'interno dell'Accordo di Dayton non fu previsto alcun processo di DDR e anzi i temi legati alla sicurezza vennero trattati solo parzialmente. Per quanto riguarda il disarmo, l'accordo di pace stabilì il ritiro di tutte le armi pesanti presenti sul territorio, senza però occuparsi di quelle leggere, che rimasero quindi diffuse in grande quantità. Per ovviare a questa mancanza, diversi programmi vennero messi in atto negli anni successivi: dopo un primo ritiro coercitivo delle armi da parte della NATO, che creò malumore tra la popolazione, la NATO stessa, l'Unione Europea e le Nazioni Unite promossero amnistie e controlli delle armi tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila. Nonostante queste misure, secondo il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development Programme*, UNDP), nel 2010 sul territorio bosniaco circolavano ancora più di un milione di armi, di cui solo 750.000 legalmente possedute. I numeri rivelano quindi che nel 2010 un abitante su tre in Bosnia ed Erzegovina possedeva un'arma (la popolazione della Bosnia equivaleva infatti a circa 3

milioni e mezzo di persone), un numero che è molto alto in uno stato in pace.

Le misure previste per la smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti furono ancora più frammentate: mentre la seconda non venne in alcun modo trattata, la prima fu considerata solo superficialmente come congedo dei combattenti dal servizio. In assenza di previsioni specifiche, circa 300.000 ex combattenti, cioè la maggior parte dei 400-450.000 totali, lasciò volontariamente le forze armate, incentivati anche da una somma di 10.000 marchi bosniaci devoluta dai Ministri della Difesa della Federazione e della Republika Srpska. Si assistette quindi a un fenomeno che venne poi definito 'auto-smobilitazione' (*self-demobilisation*).

Come conseguenza dell'auto-smobilitazione e della mancanza di programmi finalizzati alla reintegrazione, la maggior parte degli ex combattenti non ricevette alcuna formazione e alcun sostegno per il rientro nella società. Qualche tentativo di ovviare a queste

Vista dal cimitero di Sarajevo.

Fonte: Pixabay.



Stari Most,
nella città di Mostar
in Bosnia
ed Erzegovina.

Fonte: Pixabay.

mancanze fu portato avanti dalla Banca Mondiale e dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (*International Organization for Migration, IOM*) che promossero tra il 1996 e i primi anni duemila alcuni programmi di reinserimento degli ex combattenti. Nonostante fosse considerato il più efficace, sia in termini di alleviamento della povertà sia per quanto riguarda i programmi per l'inserimento degli ex combattenti nel mercato lavorativo, il programma di IOM venne sospeso per mancanza di fondi. Un ulteriore importante elemento da tenere in considerazione nell'analisi è la mancanza di programmi di riconciliazione realizzati dalle associazioni di società civile, che hanno invece preferito, anche basandosi sugli interessi dei propri donatori, finanziare programmi per i giovani o i rifugiati.

In generale, si ritiene che i processi di DDR promossi in Bosnia ed Erzegovina siano stati inefficienti e confusi, con conseguenze rilevanti sulle scelte dei veterani nel dopoguerra. In particolare, il vuoto istituzionale e la mancanza di programmi statali e internazionali di reintegro socio-economico spinse i veterani a ricercare attori sociali che preservassero e si battessero per i loro diritti. L'importanza del-

le associazioni di veterani nate durante la guerra aumentò ed esse assunsero quindi un ruolo fondamentale nella Bosnia post-conflittuale. Le associazioni di veterani, delineatesi fin dalla loro nascita a carattere fortemente etnico, divennero lobby politiche con una forte influenza sui partiti e rappresentano ancora oggi gruppi di pressione che assicurano che i veterani godano di speciali benefici in cambio di voti al partito di appartenenza etnica. Gli ex combattenti sono infatti elettori chiave in quanto rappresentano un'ingente parte della popolazione e quindi una grande porzione di elettorato (nel 2013 i veterani corrispondevano all'80% dei maschi sopra i 37 anni). I rapporti tra queste associazioni e partiti ha fatto sì che i veterani godano di svariati privilegi, tra cui pensioni, trattamenti sanitari preferenziali e agevolazioni fiscali. I dati rivelano che i tre quarti dell'ammontare totale del PIL dedicato all'assistenza sociale della Bosnia nel 2013 era destinato ai veterani e alle loro famiglie. In altre parole, i benefici di questa categoria dominano tuttora i sistemi di protezione sociale sia nella Federazione sia in Republika Srpska. Allo stesso tempo, nei discorsi politici i veterani vengono spesso strumentalizzati al fine di ottenere il sostegno di un certo gruppo etnico, specialmente durante le campagne elettorali: i veterani vengono raffigurati a seconda delle necessità come salvatori della propria etnia, come vittime o come colpevoli. Questi discorsi sono delle cosiddette *'war narratives'* che alimentano una percezione distorta che tende a disumanizzare il nemico e nutrire un sentimento di vittimizzazione, ostacolando così la possibilità di riconciliazione post-conflittuale e alimentando invece tensioni che risalgono al conflitto.

Prevedere cosa sarebbe successo se la storia dei processi di DDR in Bosnia ed Erzegovina fosse andata diversamente è impossibile. Tuttavia, l'assenza di processi strutturati di DDR ha lasciato un alto numero di armi illegali in circolazione e ha spinto i veterani ad andare alla ricerca di chi poteva garantirgli benefici e diritti, cioè le associazioni di veterani che, man mano, si sono radicalizzate nella loro di-

mensione etnica. La mancanza di una reintegrazione socio-economica nella società ha portato i veterani a rimanere in un limbo, incastrati tra il loro passato da combattenti e la radicalizzazione della loro prospettiva etnica, che, nel contesto politico bosniaco, rappresenta una possibile minaccia alla pace e alla sicurezza. Reintegrare gli ex combattenti nelle società in transizione dal conflitto alla pace pone spesso sfide complesse. Nonostante per molti versi l'esperienza bosniaca rappresenti un caso d'eccezione, essa offre comunque uno spunto di riflessione cruciale: i processi di DDR, in Bosnia ed Erzegovina o altrove, dovrebbero essere finalizzati alla creazione di legami tra i veterani e la società in cui ritornano e dovrebbero includere la tematica della riconciliazione al fine di promuovere una pace sostenibile nei contesti post-conflittuali.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Berdak, O. (2013). "War, gender and citizenship in Croatia, Bosnia and Herzegovina and Serbia", *CITSEE Working Paper Series*. Disponibile su: http://www.citsee.ed.ac.uk/working_papers/files/CITSEE_WORKING_PAPER_2013-32.pdf.

Bougarel, X. (2007). "The shadow of heroes: former combatants in post-war Bosnia-Herzegovina: Former combatants in post-war Bosnia-Herzegovina", *International Social Science Journal*, 58(189). Disponibile su: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2007.00646.x>.

Hadzovic, D., Krzalic, A. and Mihajlovic, S. (2010) *Small arms survey*, UNDP. Disponibile su: https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/small-arms-survey-2010-2011.html.

Obradović, N. (2017). "War veteran's policy in Bosnia and Herzegovina", *Revija za socijalnu Politiku*, 24(1). Disponibile su: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=263126.

One Size Doesn't Fit All: i programmi di DDR e l'eterogeneità degli ex combattenti.

di **Alpaslan Özerdem**

I programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR*) degli ex combattenti sono uno degli aspetti più delicati e impegnativi dei processi di costruzione della pace a seguito di un accordo, soprattutto a fronte delle implicazioni in ambito di sicurezza e delle conseguenze sui rapporti di potere tra le parti in conflitto. Inoltre, i programmi di DDR degli ex combattenti hanno un'ampia gamma di risvolti economici, sociali, ambientali e culturali, soprattutto in contesti in cui è presente una folta schiera di ex combattenti da reintegrare nella vita civile della comunità: eventuali fallimenti potrebbero forse non compromettere il processo di pace, ma rischierebbero di contribuire alla conversione della violenza politica in criminalità e porre sfide significative in ambito socio-economico e di sicurezza. Dall'Angola a El Salvador passando per il Sud Africa, non mancano gli esempi di come tale trasformazione della violenza abbia causato un maggiore livello di criminalità. Allo stesso tempo, al fine di garantire un'efficace messa in atto dei programmi di DDR è necessario che il contesto di costruzione della pace (o *peacebuilding*) rispetti determinate condizioni, in primis in termini di stabilità, *governance* e quadro socio-economico. Tali fattori non sono solo importanti per ottenere l'adesione degli ex combattenti al processo di disarmo e smobilitazione, ma anche per il loro reinserimento nella società a lungo termine.

Una delle questioni più critiche da valutare in questo senso è se i programmi di DDR tengano in considerazione variabili quali età, genere, classe, etnia, razza, casta, livello di istruzione, competenze professionali e, più in generale, status socio-economico degli ex combattenti. È infatti fondamentale riconoscere l'eterogeneità degli ex combattenti poiché

tali differenze sono decisive nel valutare fino a che punto essi potranno ricevere assistenza durante la reintegrazione e nello stabilire che tipo di sfide dovranno affrontare semplicemente a causa della loro identità. Per questa ragione tutti i programmi di DDR dovrebbero partire da un'analisi dettagliata delle varie caratteristiche degli ex combattenti in modo da evitare risposte indifferenziate o, come direbbero gli anglofoni, *one-size-fits-all*.

Il termine 'ex combattenti' indica un gruppo nutrito e variegato di persone – tra cui uomini e donne, ragazzi e ragazze – ognuna con caratteristiche ed esigenze diverse che non dovrebbero essere sminuite o trascurate perché potrebbero essere proprio queste a determinare gli ostacoli e le difficoltà che individui diversi dovranno fronteggiare durante il loro percorso di DDR.

In particolare, per valutare le specificità e il carico di lavoro dei vari casi occorre prestare un'attenzione speciale alla sorte degli ex combattenti feriti e resi disabili nel corso del conflitto, delle donne che hanno combattuto e ai bambini soldato. Oltre a queste tre categorie convenzionali di persone vulnerabili è poi importante tenere conto delle differenze tra chi ha lasciato le fila dei combattenti prima dell'accordo di pace, chi era in una posizione di comando e, infine, le famiglie dei combattenti caduti durante il conflitto. Ognuno di questi gruppi può essere ulteriormente suddiviso a seconda delle varie fazioni da cui provengono gli ex combattenti oppure se si sono offerti volontari o se sono stati costretti a combattere.

Nell'analizzare i bisogni specifici degli ex combattenti bisogna inoltre tenere a mente che le scelte di vita di donne e ragazze potrebbero essere molto diverse da quelle di uomini e ragazzi a fronte dei diversi ruoli ricoperti prima, durante e dopo il conflitto. Allo stesso modo, durante il processo di

smobilitazione è necessario assicurarsi che sia adottato un approccio sensibile alle questioni di genere, specialmente se questa fase prevede la creazione di accuartieramenti. Le ex combattenti potrebbero avere esigenze e aspettative diverse da quelle degli ex colleghi di sesso maschile anche durante la fase di reintegrazione socio-economica. Pertanto, il processo di reintegrazione dovrebbe garantire che eventuali strutture tradizionali della società non impediscano alle ex combattenti di poter frequentare corsi di formazione professionale a causa delle loro responsabilità familiari o delle lunghe distanze da percorrere per raggiungere il centro di formazione; oppure che barriere culturali pregiudichino le loro possibilità di trovare un lavoro adeguato o di avere equo accesso a terre e attrezzature agricoli, ad esempio. Le opportunità offerte alle ex combattenti durante la reintegrazione dovrebbero anche includere quelle competenze professionali, come l'edilizia e la guida, che di solito non vengono considerate "femminili", in quanto tali competenze potrebbero essere già state acquisite



Una soldatessa durante la cerimonia di chiusura di un addestramento militare congiunto in Sud Sudan.

Fonte: UN.

durante il conflitto e le ex combattenti potrebbero volerle sfruttare e affinare.

In modo analogo, la Banca Mondiale ha identificato tre prerequisiti per rispondere alle esigenze degli ex bambini soldato nei processi di reintegrazione: il ricongiungimento familiare, il sostegno psicologico e l'educazione, e le opportunità economiche. Oltre alla mancanza di programmi di DDR specificatamente concepiti per far fronte ai loro bisogni, uno dei motivi principali per cui i bambini soldato si uniscono allo scoppio di nuovi conflitti è l'intimidazione subito dopo la smobilitazione: transitare da un'identità militare a una civile può essere molto più duro per i bambini soldato rispetto ai combattenti adulti. Il percorso di DDR degli ex bambini soldato sarà quindi, con tutta probabilità, più impegnativo.

Innanzitutto, identificare le famiglie e facilitare il ricongiungimento è di solito un compito difficile poiché in alcuni casi gli ex bambini soldato non vengono accolti dalle loro famiglie e comunità a causa delle atrocità che sono stati costretti a compiere durante il conflitto. Appare quindi ovvio che considerazioni su come promuovere il reinserimento dei bambini nelle loro comunità e su come supportare questi sforzi devono essere una parte integrante di qualsiasi programma di DDR rivolto agli ex bambini soldato. A ciò

si deve necessariamente accompagnare la fornitura di assistenza psicologica al fine di garantire che essi possano compiere con successo la transizione verso un'identità civile.

Infine, bisogna sottolineare che tutti gli accorgimenti menzionati richiedono una prospettiva di lungo termine. Secondo uno studio dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (*International Labour Organization, ILO*), ad esempio, le ragazze sono spesso utilizzate come oggetti sessuali durante i conflitti e continuano a essere vittime di abusi dopo la smobilitazione, rendendo la loro reintegrazione nella società più complessa rispetto a quella dei ragazzi. La maggior parte delle ragazze tende a essere invisibile nei programmi di DDR a causa del loro ruolo non combattente di "mogli", messaggere o cuoche durante il conflitto. Molte sono esposte a un alto rischio di sfruttamento sessuale negli accampamenti, mentre le giovani madri e i loro bambini spesso subiscono un rifiuto totale da parte della loro comunità e continuano a essere vittime di abusi e stigmatizzazione. Per assicurarsi che il processo di DDR tenga conto e risponda alle specifiche esigenze e preoccupazioni di queste giovani donne è quindi di fondamentale importanza monitorare attentamente il loro processo di reintegrazione e supportarle con adeguati servizi di consulenza psicologica.

In ultima analisi, quando i conflitti finiscono, capire come rispondere ai bisogni degli ex combattenti diventa una delle questioni più urgenti e critiche per poter sperare nella sostenibilità a lungo termine del processo di pace. Ritornando alle loro famiglie e comunità, gli ex combattenti si trovano di fronte a una serie di sfide significative alla loro reintegrazione – sfide che dipendono, fra l'altro, dal tipo e durata del conflitto, dalle sue dinamiche e conseguenze, nonché da chi sono e dalle risorse di cui dispongono. A peggiorare ulteriormente le cose, se il processo di DDR non tiene conto delle caratteristiche specifiche dei diversi gruppi e sub-gruppi di ex combattenti, è probabile che ci siano una serie di ripercussioni sulla sicurezza umana, tanto a livello micro quanto a livello macro. Se gli ex combattenti smobilitati non sono inseriti nel mondo del lavoro e integrati nella società sulla



Attività di sensibilizzazione al programma di DDR in Darfur.

Fonte: UN.

base delle loro esigenze e caratteristiche socio-economiche, la mancanza di reddito potrebbe, ad esempio, aumentare la loro propensione a commettere reati. Se poi, oltre a essere privati di opportunità economiche, essi si ritrovano emarginati dal punto di vista socio-politico, potrebbero finire per rappresentare una minaccia potenziale alla delicata pace raggiunta a seguito del conflitto e compromettere la stabilità a livello nazionale o, addirittura, regionale e globale.

PER SAPERNE DI PIÙ:

GTZ (2001) *Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in Post-War and Transition Countries: Trends and challenges of external support*. Disponibile su: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/demobilisation.pdf.

ILO (1995) *The Reintegration of Young Ex-Combatants into Civilian Life*.

Özerdem, A. (2008) *Post-war Recovery: Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, Tauris.

Özerdem, A., Podder S. e Quintoriano, E. (2010) "Identity, Ideology and Child Soldiering: Community and youth participation in civil conflict – A study on the Moro Islamic Liberation Front, Mindanao, Philippines", *Civil Wars*, 12(3). Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/13698249.2010.509566>.



Bambini soldato durante un evento di smobilitazione dell'UNMIL.

Fonte: Eric Kanalstein (UNMIL).