

### MISSIONI DI PACE DELLE NAZIONI UNITE: MISSING FOR WOMEN

JESSICA COLOMBO

n 32 anni, dal 1957 al 1989, solo 20 donne in uniforme hanno preso parte alle missioni di pace delle Nazioni Unite. A oggi sono 3.701 le donne che prestano servizio nei contingenti militari o nei reparti di polizia dell'ONU, sparse nelle 15 missioni di pace attualmente dispiegate nel mondo. Nonostante un notevole miglioramento, tuttavia, le donne rappresentano solo il 3.75% dei caschi blu.

Ci sono differenze significative però a seconda che si tratti di forze di polizia o militari. Mentre le donne dispiegate all'interno della polizia delle Nazioni Unite rappresentano il 10% del totale, le donne nei contingenti militari raggiungono a fatica il 2,8%. Grandi sforzi sono stati fatti dalle Nazioni Unite, e in particolare dal Department for Peacekeeping Operations (DPKO), per aumentare il numero delle donne peacekeeper, ma la loro presenza in missione, nonostante venga ritenuta fondamentale, è ancora scarsa e ben lontana da un'effettiva parità con gli uomini. Non solo i numeri raccontano di un forte squilibrio in termini assoluti, ma anche dal punto di vista di ruoli e posizioni, le donne non occupano posti di alto grado: sono relegate molto spesso in posizioni subalterne. I dati del 2008 indicano che non c'erano donne

in posizioni senior all'interno delle forze di pace ONU. Nonostante siano passati sei anni, è improbabile che la situazione sia cambiata drasticamente.

Il DPKO ha stabilito un target preciso sul numero di donne nelle forze di polizia attraverso il programma "Global Effort", lanciato nel 2009: l'obiettivo è raddoppiare la percentuale entro il 2014. L'attuale 10% delle donne nelle forze di polizia dell'ONU rappresenta dunque solo metà del percorso e molto probabilmente l'obiettivo del Global Effort non sarà raggiunto entro i tempi stabiliti.

Nel 2010, il DPKO ha sollecitato gli stati membri ad aumentare la portata della presenza femminile anche nei contingenti militari, stabilendo tuttavia un target molto generico e non limitato nel tempo: 7-10% nei "prossimi anni."

Lo "UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security" impone invece specificamente che il 30% delle posizioni senior delle entità dell'ONU che lavorano in contesti di conflitto e post-conflitto sia occupato da donne entro il 2014, il 40% entro il 2020. Nonostante oggi esista una campagna di reclutamento indirizzata alle donne per posizioni senior all'interno delle missioni di

Jessica Colombo, Inter-Agency Network for Education in Emergencies-INEE



pace, difficilmente, però, la quota sarà raggiunta entro la fine dell'anno.

Nonostante questi sforzi da parte del DPKO, aumentare il numero di donne presenti in missione non è un compito facile. Le Nazioni Unite possono solo raccomandare e fare pressione sugli stati membri, ma il DPKO non ha alcun potere decisionale sul numero di donne e uomini da dispiegare. La responsabilità di aumentare il numero delle donne nei contingenti di pace ricade unicamente sugli stati che forniscono i peacekeeper. Finché gli stati membri non adotteranno riforme interne, le donne costituiranno una percentuale sempre troppo bassa nelle missioni di pace ONU.

Le quote sono un sistema da favorire, almeno inizialmente, perché spronano gli stati a prendere provvedimenti concreti verso una "femminizzazione" della polizia e delle forze armate, contribuendo allo stesso tempo a innescare un cambiamento culturale in istituzioni da sempre maschili. Si tratta di cambiamenti che richiedono anni, se non generazioni.

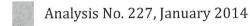
Le quote non possono comunque costituire l'unica soluzione, perché rischiano di portare con sé obblighi di arruolare o dispiegare donne solo per l'appartenenza al loro sesso, inserendole in un contesto ostile e a cui loro non

sono preparate. Per questo motivo alle quote devono fare seguito azioni per incentivare l'arruolamento e per trattenere le donne nelle forze di polizia e nei contingenti militari, soprattutto in occasione delle missioni di un anno o più. In primo luogo, date la minore esperienza nelle forze armate e di polizia e le capacità fisiche spesso diverse da quelle degli uomini, è necessario che gli standard per l'arruolamento delle donne vengano rivisti. Non si tratta di favorire le donne, ma di rivedere un modello che fino a oggi è stato pensato esclusivamente da e per gli uomini. In missione è fondamentale che esistano strutture per i bisogni specifici delle donne: tra i medici occorrerebbero, per esempio, i ginecologi. Bisognerebbe poi che le basi e i compound avessero spazi adeguati a garantire la privacy. Servirebbero servizi di supporto alla famiglia che, fra l'altro incentiverebbero più donne ad accettare le missioni.

Molto è stato fatto dal 2000, quando, con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1325, alle donne è stato riconosciuto un ruolo centrale nella soluzione dei conflitti e nella costruzione della pace. Tuttavia gli sforzi rischiano di essere vanificati se non si concretizzerà la volontà degli stati membri di aumentare il numero di donne nelle forze di polizia e nei contingenti militari. Solo così il principio delle quote potrà essere rispettato.







# WHEN PARLIAMENTS DO NOT WAGE WAR: MILITARY OPERATIONS ABROAD AND CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS

Fabio Longo

Executive branches of governments have always enjoyed a primacy in managing foreign policy and waging war. However, in several contemporary constitutional systems this trend has been offset through (more or less effective) parliamentary powers. When looking at recent developments concerning the Syrian crisis, could it be that parliamentary prerogatives in matters of foreign and defense policy are gaining new momentum?

In fact, in this area, the relations between political-parliamentary forces tend to weigh in more prominently than existing norms or constitutional conventions, regardless of the fact that dissenting parliamentary positions are made official through parliamentary deliberations. In the last few months governments have continued to ask parliaments to "take it or leave it", but where parliaments would have once taken it, they have now decided to leave it.

Fabio Longo is a Researcher in Comparative Public Law at the University of Turin



#### The invitation to struggle

Edward Samuel Corwin coined an effective expression (that would later enjoy great fame) to describe the American Constitution as an invitation – addressed to the President as well as Congress – "to struggle for the privilege of directing American foreign policy". A few years later, with reference to the same constitutional text, Arthur M. Schlesinger Jr. defined the distribution of powers of the legislative and executive branches of government in international policy as "cryptic, ambiguous and incomplete". Today, in spite of a radically different domestic and international scenario, the situation does not appear, overall, to have changed significantly: the same scheme of the invitation to struggle remains in place3.

In the wake of the recent crisis in Syria, it could be argued that in the United States it was Congress that prevailed over the President in the very last round of the match, forcing him to step on the brakes and delay plans for a military intervention. Are parliament's prerogatives in foreign and defense policy matters being rediscovered? In light of the current fragmentation of power in foreign policy, is it reasonable to add national parliaments to the list of numerous actors (public and private, government- and non-government-related) that set the course of foreign policy making? Is this a general trend that is gaining ground in many countries?

#### The balance of power

It is clear that Corwin's considerations also apply to constitutional systems other than the American one. On the one hand, it is a fact that the executive branch has always prevailed in foreign policy and war-related matters (consider John Locke's *federative power*). History has unequivocally shown a tendency among governments and presidents – at times in open contrast with constitutional provisions – to exclude parliaments from the decisional process by virtue of their presumed inadequacy in dealing with diplomatic war-related matters and their inability to reach decisions in a timely fashion.

On the other hand, however, in several contemporary constitutional systems this expansion was offset by envisaging (more or less effective)

In the wake of the recent crisis in Syria, it could be argued that in the United States it was Congress that prevailed over the President in the very last round of the match, forcing him to step on the brakes and delay plans for a military intervention. Are parliament's prerogatives in foreign and defense policy matters being rediscovered?

History has unequivocally shown a tendency among governments and presidents – at times in open contrast with constitutional provisions – to exclude parliaments from the decisional process by virtue of their presumed inadequacy in dealing with diplomatic war-related matters and their inability to reach decisions in a timely fashion

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> E.S. CORWIN, *The President: Office and Powers*, 4<sup>th</sup> rev. ed., New York, New York University Press, 1957, 171.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> A. M. SCHLESINGER JR, *The Imperial Presidency*, (1973), Boston, Mariner Books, 2004, 2.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> An interesting debate on the issue took place between Bruce Ackerman and John Yoo in the pages of the *Los Angeles Times* in April 2007: http://www.latimes.com/la-op-dustup2apr02,0,2350819.story#axzz2lsykWruK.



parliamentary powers. In addition to their function as watchdogs of presidents and the executive branch of government, parliaments are generally also entrusted with the power to formally declare war; to approve major international treatises; and – through their control over government expenditure – to reject or to influence the allocation of the resources required to finance international missions<sup>4</sup>.

It should also be noted that in this constant tension between the executive and the legislative branches, over the last twenty years the former has certainly benefitted, at least in Continental Europe, from a lexical shift that has diluted the term "war" into a less threatening array of alternatives, including "international mission" and "humanitarian action"<sup>5</sup>. Such terminological stratagems still lie at the heart of the matter and have pushed aside the relevant constitutional norms on declarations of war and other war-related decisions. This is the framework on which we are called to reflect: an invitation to struggle, a *de facto* extension of the power of the executive branch, the existence of potential parliamentary counter-powers, and dangerous semantic drifts.

### Military operations abroad and constitutional frameworks: a new paradigm?

The earlier questions that postulate a strengthening of national parliaments have gained momentum in the wake of the decisions by the British and American executive branches to seek the approval of their respective legislative assemblies on the issue of military intervention in Syria.

In the UK in late August Prime Minister David Cameron could only acknowledge the decision of the House of Commons that rejected the possibility of a military intervention, while across the Atlantic President Obama was forced to slow down the pace of the American journey to Damascus as the opposition of Congress became more blatant. In spite of their apparent similarity, the two cases are hardly comparable.

It should also be noted that in this constant tension between the executive and the legislative branches, over the last twenty years the former has certainly benefitted, at least in Continental Europe, from a lexical shift that has diluted the term "war" into a less threatening array of alternatives, including "international mission" and "humanitarian action"

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> On this point, a recent reflection has come from Y. HASEBE, War Powers, in M. ROSENFELD – A. SAJO (eds.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford, OUP, 2012, 462-480. A comprehensive analysis in comparative terms on the war regulations in comparative constitutional law can be found in A. VEDASCHI, À la guerre comme à la guerre, Torino, Giappichelli, 2007.

 $<sup>^5</sup>$  G. de VERGOTTINI in *Guerra e Costituzione* (Bologna, il Mulino, 2004, 10) wrote that in normal practice war is disguised as something else.

### ANALYSIS

### **ISPI**

In the United States the unruliness of Congress can be regarded as a constant in the American political scenario that becomes more marked at times of *divided government*: President Obama was particularly cautious because he is aware that a military intervention would not only lack appeal with the general public, but it would also go up against the staunch resistance of Congress across the political spectrum. Nevertheless, it would be misleading to interpret this hesitation as part of a more general tendency to "parliamentarize" US foreign policy as a whole. The impatience of the executive branch with parliamentary dynamics and Congressional vetoes appeared in earnest also with regard to the recent regulatory amendment — welcomed with great enthusiasm by President Obama himself — that curtailed the Senate's control over White House appointments of federal officials.

The British case is certainly more striking: what happened in Westminster reveals – for the first time in such clear terms – a growing dependence of 10 Downing Street on the whims of the majority that supports the Prime Minister. The reason behind Cameron's sudden debacle and the – corresponding – renewed vitality of Parliament can be found in the nature of the coalition between the Tories and the Liberal Democrats that has no precedent in a country with such a solid two-party tradition. The element that breaks away from recent political practice resides not in the involvement of the legislative assembly – in the past other Prime Ministers had sought the support of the House of Commons in spite of the fact that they regarded themselves as being relatively above parliamentary guidelines and exclusively competent on matters of war powers – but rather in the outcome of the vote itself.

There is another element that should be considered when analyzing the "Cameron case" vis-à-vis the events that have occurred in Washington: in the distribution of war powers, British constitutional conventions are more generous towards the executive branch than their American counterparts towards the US President on matters of military interventions abroad.

There is no doubt that the British Prime Minister has – deliberately or accidentally – paved the way for a new course that will be hard to reverse – even for his successors - whereby military operations abroad will require the preventive approval of Parliament. Moreover, from now on – and even more so in case of a more fragmented political scenario – the outcome of the Parliament's vote could hold some surprises for the British Prime Minister.

There is little doubt that in matters of defense policy the relation between political-parliamentary powers tends to weigh in more heavily than constitutional norms and conventions, regardless of the fact that

The impatience of the executive branch with parliamentary dynamics and Congressional vetoes appeared in earnest also with regard to the recent regulatory amendment – welcomed with great enthusiasm by President Obama himself – that curtailed the Senate's control over White House appointments of federal officials

There is no doubt that the British Prime Minister has - deliberately or accidentally - paved the way for a new course that will be hard to reverse - even for his successors - whereby military operations abroad will require the preventive approval of Parliament

### ANALYSIS

# **ISPI**

dissenting parliamentary positions can be made official through specific parliamentary decisions. Clearly, the weight of the party variable that played such a crucial role in the two cases above can be crucial also in constitutional systems other than the British and the American ones.

#### Deferred vetoes and "parliamentary armies".

In some national systems attempts were made to "bring to safety" the distribution of powers on matters of defense to the advantage of parliaments: in two countries in particular – among those closer to Italy – where constitutional amendments and jurisdictional activism have contributed to regulating in greater detail and with greater determination the deployment of military troops abroad.

The first example is the recent constitutional reform in France<sup>6</sup>. Art. 35 of the 1958 Constitution used to state, quite simply, that A declaration of war shall be authorized by Parliament, while after the reform the same article explicitly envisages the Parliament's authorization to extend military intervention by the armed forces abroad for periods of more than four months. This addition is certainly not a procedural revolution, particularly because the actual decision to intervene falls outside of the Parliament's scope. It is, however, an implicit recognition of the need to adapt the constitution to the new forms of waging war and, at the same time, to reject the terminological calisthenics that were mentioned earlier in this paper. It is true that Parliament cannot, in fact, decide on the use of military power, but it is involved in (and it takes responsibility for) its conclusion: since 2008 the Parliament has been entrusted with a sort of deferred veto power. Thus the so-called domaine reservé of the President of the Republic has been somewhat reduced on matters of international policy. However, it should be noted that until today the French Parliament has not exercised its deferred veto power, which brings us back to the considerations presented in the previous paragraph on the primacy of the political to the detriment of the normative side.

it should be noted that until today the French Parliament has not exercised its deferred veto power, which brings us back to the considerations presented in the previous paragraph on the primacy of the political to the detriment of the normative side

 $<sup>^6</sup>$  See Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.



In Germany, as we know, the scenario is characterized by a highly structured approach that also concerns the distribution of power in foreign matters: the Grundgesetz envisages advanced forms of control in foreign and defense policy issues, regulating in detail the state of emergency, strengthening the position of parliament as regards the armed forces. Additional substantial and procedural guarantees have come from relevant decisions of the Federal Constitutional Court that, among other things, sanctioned the fundamental principle whereby all interventions by the armed forces are recognized as legitimate by basic law only following approval by the German parliament. This explains the expression parliamentary army, which is not that rare when referring to the German military. However, even in Berlin matters of foreign policy can generate friction between the powers that make up the majority party or the coalition in power- as has been the case in the past - but the legal framework within which the players are moving is extremely clear-cut. The mission in Kosovo in 1999 and subsequent military interventions have generated (more or less temporary) fractures both within political parties inside and outside the parliamentary chamber. However, unlike other contemporary democracies, in Germany this process developed into a more comprehensive reflection that took on a constitutional and political relevance - elections in the past two decades have hinged also on foreign and military policy issues. It could be argued that the caution shown by Chancellor Angela Merkel on the Syrian crisis was dictated, in fact, by a question of timing between the worsening of the crisis and Germany's last electoral round. The German presence on the international scene in the near future will thus depend largely on the shape of the new government coalition.

#### The Italian case and the inadequacy of the procedural process.

Lastly, the "transit" of military policy issues before the members of the Italian parliament calls for some considerations. In Italy the parliament is the weakest link in a decisional chain that finds only an uncertain footing in constitutional provisions. While the executive branch is relatively active on the international scene, the Italian system has not yet adopted adequate procedural rules to enter into and exit from international crisis situations based on the "new" ways of waging war. The Italian system lacks an organic and effective legislative framework on international missions and as a result there is little consistency when individual cases are presented to parliament.

The recently approved Code of Military Law (*Codice dell'ordinamento militare*, Legislative Decree n. 66,. 15 March 2010), that should have laid down some clear procedural limitations, simply provides for the Ministry of Defense to implement decisions on matters of defense and security that

Additional substantial and procedural guarantees have come from relevant decisions of the Federal Constitutional Court that, among other things, sanctioned the fundamental principle whereby all interventions by the armed forces are recognized as legitimate by basic law only following approval by the German parliament

In Italy the parliament is the weakest link in a decisional chain that finds only an uncertain footing in constitutional provisions. While the executive branch is relatively active on the international scene, the Italian system has not vet adopted adequate procedural rules to enter into and exit from international crisis situations based on the "new" ways of waging war



are adopted by the government, submitted to the Supreme Defense Council and approved by parliament (art. 10). There is no reference to *how* and *when* parliament should be called to express its approval.

Nevertheless, over the past twenty years the pacifist principle sanctioned by article 11 of the Italian Constitution has been repeatedly stretched and put to the test.

The parliament's role in making decisions of a military nature — with the exception of occasional and non-regulated approvals of resolutions and opinions addressed to the government — is therefore reduced to the conversion into law of measures adopted for financing or re-financing military missions abroad. Additionally, in the past few years the lack of an organic approach to regulating the matter has led to significant differences in the timeframe of reference of each case — that varied from three months to a year depending on the availability of funds.

However, the historical trend is clear and points towards a constant and transversal convergence of the major forces in parliament with the position of the executive branch. In spite of sporadic exceptions (that in some cases brought the government in office to the brink of a crisis), international missions have always been refinanced.

It should be noted, however, that this convergence is probably the consequence of the procedural impossibility of separating the *political opportunity* of each international mission from the *financial* one of supporting the deployment of troops or assisting those already in the field. A distinction between the two would allow the more skeptical and less warmongering parliamentary forces to express their political dissent on the option chosen by the government, without being "accused" of being insensitive towards the practical and equipment needs of the armed forces.

In the current Italian scenario the executive branch rests on a very precarious balance of power: while the numbers in parliament of those less inclined to support international military operations are not such as to generate concern for the government, the hybrid nature of an executive – that rests entirely on a less and less cohesive group of parties – points towards greater caution in decisions on new military operations to be carried out abroad. It is against such a background that the more and more active role of the President of the Republic should also be considered. The picture painted by the media has portrayed an Italian President who, since the intervention in Libya, has stepped in and acted as if to compensate for such shortcomings, going so far as to secure the decisions of the executive on the matter

In the current Italian scenario the executive branch rests on a very precarious balance of power: while the numbers in parliament of those less inclined to support international military operations are not such as to generate concern for the government, the hybrid nature of an executive that rests entirely on a less and less cohesive group of parties - points towards greater caution in decisions on new military operations to be carried out abroad



of modernizing the armed forces7.

#### Conclusion

It could be useful at this point to refer to an idea that is quite popular among analysts and advisors, whereby the parliamentarization of *war powers* is a clear indicator of the weakness of the State that is being considered.

It is often argued that parliamentary dynamics are incompatible with the decision-making process required on foreign and defense policy issues. This concept should be carefully considered: it is undoubtedly true that the storms that rage inside parliamentary forces can translate into executive hesitations, as has been the case in recent times. It should also be noted, however, that within most parliaments – and certainly those considered in this paper - standing committees are generally envisaged on specific subject matters, which provide ideal interlocutors for the government on such issues. Parliamentary committees, by virtue of their intermediate role as restricted but representative bodies, are less crowded than parliamentary assemblies as a whole - and as such they are more inclined to discussion and compromise. Consequently they are crucial crossroads on the path towards a realistic parliamentarization that is moderate and effective regarding actions concerning foreign policy and military decisions. The theory of the inadequacy of parliaments could easily be overcome through the effectiveness of such restricted committees8. In the various constitutional systems, this role could acquire even greater prominence without overriding any perfunctory precaution (in 1973 Arthur Schlesinger Jr. noted that it is often unclear whether such committees control the executive on behalf of Congress or vice versa).

While the recent unexpected turns of events concerning the Syrian crisis can be ascribed, with some caution, to a somewhat general or long-term trend, the reasons behind the "rediscovery of parliaments" without any significant changes to the constitution (except for France) can be found in two partially entwined elements.

The first regards the current international scenario. For different reasons, when the situation in Syria seemed to call for inevitable action the executive branches of the countries analyzed in this paper were faced with parliaments that were mightily skeptical about the use of force. Rather than the parliamentarization of foreign policy it would be more

It is often argued that parliamentary dynamics are incompatible with the decision-making process required on foreign and defense policy issues

**Parliamentary** committees, by virtue of their intermediate role as restricted but representative bodies, are less crowded than parliamentary assemblies as a whole - and as such they are more inclined to discussion and compromise. Consequently they are crucial crossroads on the path towards a realistic parliamentarization that is moderate and effective regarding actions concerning foreign policy and military decisions

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> See on this point the press release issued by the Italian Supreme Defense Council on 3 July 2013: http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunica to&kev=15294

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> See F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, il Mulino, 2011.





appropriate to talk about the *introversion* of parliaments. Once again, this points towards an influence of the party variable on the processes under analysis (and the fact that the political parliamentary scenario is more or less "simplified" by electoral formulas). It is only by looking at cohabitation solutions in a more general sense — regarded as conditions that could potentially weaken the government's unitary line — that the effectiveness of parliamentary control over executive power can be properly assessed. In recent months governments have not refrained from submitting to their parliaments the dry "take it or leave it" option. More simply, when parliaments would have once "taken it" they have now decided to "leave it".

Secondly, the impact of the economic crisis on the overall scenario has played a significant part. It has certainly reflected on the "introversion" of parliaments and on the isolationist tendency among several political forces, the scarce willingness to invest heavily in the military machine in the presence of vast economic imbalances on the internal front. In this sense the economic crisis and consequent domestic difficulties have further increased the lack of appeal of military interventions.

Experience has also shown that the relative swiftness of decision-making concerning the deployment of military troops is offset by a rather complicated implementation of an exit strategy. It could be argued that until now the real weakness of constitutional and legislative frameworks has not concerned the entrance into armed conflicts but rather the difficulty of parliaments in disengaging from such conflicts.







Commentary, 9 luglio 2013

### MISSIONI DI PACE: L'ITALIA CERCA UNA VISIONE STRATEGICA

Andrea Carati

In Italia il dibattito sulla presenza delle forze armate italiane nelle missioni all'estero è polarizzato fra coloro che sostengono il ritiro da tutte o quasi le operazioni in corso e coloro che sostengono la necessità di adempiere agli impegni presi in sede internazionale. Tale polarizzazione rende impraticabile un dibattito informato che, anzitutto, inquadri l'impegno italiano nelle missioni internazionali all'interno di una visione strategica coerente e, in secondo luogo, sia capace di valutare quali sono i teatri e le modalità di intervento del paese.

Da un lato, il ritiro incondizionato da tutti i teatri in cui l'Italia è impegnata è non solo irrealistico ma avrebbe dei costi politici notevoli, a fronte dei quali il preteso risparmio economico derivato dal disimpegno italiano sarebbe esiguo. Dall'altro lato, le istanze deterministiche secondo cui l'Italia deve rispettare gli impegni internazionali chiudono il dibattito prima ancora di poter immaginare di stabilire le priorità dell'Italia in materia di difesa. Il determinismo degli impegni internazionali – come se questi fossero dettati da istituzioni sovranazionali a cui l'Italia non prende parte – assume nel dibattito politico l'aspetto grottesco di una dottrina dell'interventismo non dissimile, ancorché di

segno opposto, al pacifismo radicale. In sintesi, gli imperativi secondo cui non si deve mai partecipare a missioni militari o, al contrario, vi si deve prender parte sempre non hanno giovato alle politiche di difesa dell'Italia.

Negli ultimi vent'anni è prevalso l'impegno a partecipare il più possibile – sia in termini di uomini sia nell'assumersi la responsabilità di posizioni di comando – grazie a un fondamentale consenso bipartisan che, salvo rare eccezioni, ha sostenuto tutti i principali interventi militari multilaterali nel quadro Onu, Nato e Ue. La dialettica politica fra centro-destra e centro-sinistra ha infatti riguardato le modalità, le regole di ingaggio e l'approccio del ruolo italiano piuttosto che la decisione sul se partecipare o meno.

Tuttavia, se l'eccesso di presenzialismo e l'assenza di visione strategica (due facce della stessa medaglia) si sono confrontati finora principalmente con un contesto euro-atlantico sufficientemente coeso, a partire dal deterioramento della situazione in Afghanistan e dall'intervento in Libia si apre una fase nuova e più problematica sia per la Nato sia per l'Unione Europea. La crisi di coesione interna e le difficoltà nel condividere un concetto strategico sostanziale comune rischia



di complicare i calcoli circa la partecipazione italiana alle missioni internazionali. Negli interventi nei Balcani negli anni '90, per quanto siano stati gli Stati Uniti a premere gli alleati europei per l'uso della forza, la Nato si presentava sufficientemente coesa per lasciare spazio a un alleato minore come l'Italia a qualche esitazione o margine di manovra.

L'evoluzione dell'intervento in Afghanistan ha complicato e diversificato gli impegni dei singoli alleati sul campo. Il passaggio dal peace-keeping alla contro-insorgenza – a cui gli stessi Stati Uniti sono approdati con fatica – comporta un salto concettuale e operativo che pochi alleati hanno seguito. Parlare dell'impegno italiano in Afghanistan oggi come se gli "impegni internazionali" fossero quelli presi a Bonn nel 2002 o pensando che la ricetta dello state-building sul modello bosniaco possa essere sufficiente significa essere del tutto disinteressati a pensare o ripensare il ruolo italiano alla luce di ciò che avviene nel teatro di guerra.

Il caso dell'intervento in Libia ha reso ancor più problematici i calcoli degli alleati. La funambolica politica italiana di fronte alla crisi ne è forse la dimostrazione più evidente. Per la prima volta è stato messo in discussione lo stesso inquadramento della missione nella Nato, per la prima volta non hanno partecipato tutti gli alleati (con degli assenti eccellenti come la Germania), per la prima volta gli Stati Uniti non hanno preso l'iniziativa, per la prima volta non si è pensato alla missione *post-conflict*, quella più importante e in cui si esplicita il vero obiettivo politico degli alleati.

Le crisi all'orizzonte, dall'instabilità endemica in Libia alla crisi siriana, rischiano di riproporre un contesto privo di indicazioni univoche per un alleato minore come l'Italia. Il parziale declino degli Stati Uniti e lo *shift* strategico verso l'Asia rende le aspettative sull'impegno americano molto incerte. I paesi europei sono destinati a sentirsi più isolati e a elaborare politiche più autonome. In questo contesto l'assenza di una cultura strategica – oltre che di una visione strategica che delinei le priorità del paese in materia di difesa e sicurezza – è destinato a pesare sulla politica estera italiana molto di più di quanto lo abbia fatto in passato.



#### ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Valter Coralluzzo

### Le missioni italiane all'estero: problemi e prospettive

Da quando, nell'autunno del 1956, l'Onu istituì la prima Forza di Emergenza delle Nazioni Unite (Unef I), con funzioni di interposizione tra Egitto e Israele dopo la crisi di Suez, le operazioni di sostegno della pace (Peace Support Operations, di seguito Pso<sub>s</sub>) hanno conosciuto un notevole incremento, che nell'ultimo ventennio ha assunto il carattere di una vera e propria "esplosione"; non solo, ma la gamma delle attività e degli interventi che possono esser fatti rientrare a pieno titolo tra le Pso<sub>s</sub> si è ampliata e diversificata, fino a spaziare dalla prevenzione dei conflitti all'assistenza umanitaria, dalle operazioni di peacemaking a quelle di peace-keeping, di peace-enforcement e di peace-building.

A queste operazioni, che non sono più appannaggio esclusivo delle Nazioni Unite ma vengono svolte anche, con crescente frequenza, da altre organizzazioni internazionali (Nato, Ue, Osce ecc.) o da gruppi di stati riuniti in coalizioni ad hoc, l'Italia ha fornito un contributo dapprima sporadico e poi, dopo la fine della Guerra fredda, sempre più consistente, al punto che prima del ritiro dall'Iraq si è raggiunto il livello, critico rispetto alle effettive capacità operative delle nostre Forze armate, di 12.000 soldati impegnati fuori dai confini nazionali, sforzo che è valso all'Italia, per qualche tempo, il terzo posto assoluto nella graduatoria generale dei contributori alle operazioni di pace. Ancora oggi, comunque, con 6.759 militari impegnati in 25 missioni (7 dell'Onu, 6 della Nato, 6 dell'Ue, 4 bilaterali e 2 multinazionali) in 27 paesi/aree, il nostro paese figura tra i primi fornitori di truppe per le Psos, e con una quota che sfiora il 5% del totale è il sesto contributore al bilancio dell'Onu relativo a questo capitolo di spesa. Grazie a tali missioni, che a dispetto dei ripetuti tagli al bilancio della Difesa sono ormai diventate un elemento fondamentale della sua politica estera e di sicurezza, l'Italia si è ritagliata a livello internazionale un inedito ruolo di peacekeeper, accreditandosi come una "potenza civile" responsabilmente impegnata nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

No.136 - SEPTEMBER 2012

#### **Abstract**

Notwithstanding repeated cuts to the military budget, international peace-keeping operations have become a central element in Italian foreign and security policy.

The analysis recalls the early stages of Italian participation in international military operations, thus highlighting a noteworthy growth in Italy's international role.

Over the years, Italy has succeeded in carving out an unprecedented role as "civilian power" responsibly committed in maintaining peace and international security. In spite of this, a certain perception of Italy as un unstable and timeserving ally remains at the international level. In order to avoid this, Italian political system must undergo a serious and all-comprehensive reform, thus paving the way for a coherent and coordinated management of foreign policy.

Valter Coralluzzo teaches Political Science and International Relations at the University of Perugia.

The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

ISPI - Analysis

#### Dal "basso profilo" alla svolta degli anni Ottanta

Il solido profilo di forza pacificatrice recentemente acquisito dall'Italia costituisce un'innegabile inversione di tendenza rispetto al "basso profilo" dei primi decenni del secondo dopoguerra, quando le responsabilità di preparazione, schieramento e impiego dello strumento militare italiano erano delegate quasi per intero alla Nato. Anche senza arrivare a parlare di "ascarismo" o comportamento "bulgaro", non si può negare che il nostro paese, durante la Guerra fredda, abbia costruito la sua partecipazione alla difesa collettiva essenzialmente sulla rendita geopolitica derivante dalla sua posizione geografica e sulla concessione in uso agli Stati Uniti di basi e infrastrutture militari situate in territorio italiano.

Soltanto all'inizio degli anni Ottanta l'Italia ha cominciato a manifestare la propensione per un comportamento esterno più dinamico e assertivo. Ne sono prova eloquente le numerose iniziative politico-militari assunte dal nostro paese nello scacchiere mediterraneo (dal Sinai al Libano, al Mar Rosso, fino all'Oceano Indiano e al Golfo Persico). Riferendosi a queste iniziative, v'è chi ha parlato di partecipazione «involontaria», quando non «recalcitrante», ad «azioni etero-decise ed etero-condotte»<sup>1</sup>. A chi scrive pare, tuttavia, che in rapporto a tali operazioni non si possa parlare di coinvolgimento fortuito, ma si debba piuttosto porre l'accento sulla precisa volontà del governo italiano di evitare che il nostro paese restasse escluso da operazioni di stabilizzazione dell'area mediterranea (e delle zone adiacenti) che, anche quando prescindevano da schemi formali di coordinamento e cooperazione, vedevano la partecipazione dei membri più importanti dell'Alleanza atlantica.

Si sbaglierebbe, dunque, a pensare che lo scopo del governo italiano, nel decidere di prendere parte a questo genere di operazioni, fosse quello di enfatizzare la "mediterraneità" dell'Italia quale dimensione privilegiata di un possibile esercizio di autonomia della nostra politica estera, atto a correggere l'impressione di eccessiva subalternità agli alleati maggiori suscitata dalla "scelta di campo" atlantica ed europea. In realtà, lo scopo principale era quello di migliorare lo status del paese in seno alla comunità euroatlantica, accrescendone il valore posizionale come possibile partner privilegiato degli Stati Uniti all'interno del mare nostrum. Merita comunque osservare come alla preoccupazione dell'aggancio alle iniziative politico-militari degli alleati occidentali si sia costantemente accompagnata, da parte italiana, la ferma volontà di non disperdere il capitale di buoni (ed economicamente proficui) rapporti con i paesi arabi accumulato in anni di pazienti contatti bilaterali.

#### Le novità degli anni Novanta

All'inizio degli anni Novanta, in seguito alla fine della Guerra fredda, il quadro di riferimento, sia interno che esterno, della politica estera italiana è mutato radicalmente, costringendo i nostri foreign policymakers a porsi con urgenza il problema della ridefinizione degli obiettivi strategici, delle priorità geopolitiche e delle modalità operative dell'azione internazionale dell'Italia. In effetti, nel mondo post-bipolare la vulnerabilità dell'Italia è considerevolmente aumentata, non soltanto per la prossimità geografica del nostro paese ai due più importanti "archi di crisi" – quello che dai Balcani, attraverso il Caucaso, si estende fino all'Asia centrale ex sovietica, e quello che dalla fascia costiera nordafricana, attraverso il Medio Oriente, si spinge fino al Golfo Persico e al Corno d'Africa –, ma anche perché sono venute meno la rendita di posizione garantita dal bipolarismo e la certezza, a essa correlata, di poter contare in ogni momento sull'assistenza e la copertura degli alleati maggiori, Stati Uniti in testa.

Il fatto è che alla minaccia totalizzante connessa all'antagonismo Est-Ovest si sono sostituite nuove minacce, meno intense ma di più difficile gestione, le quali non sempre sono percepite dai nostri tradizionali alleati come abbastanza gravi da mettere a repentaglio i loro interessi e giustificare il

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> A. MASSAI, *Le responsabilità di una media potenza nell'azione politica e nel dibattito in Italia*, in «Politica internazionale», XVII, nn. 1-2, 1989, p. 6.

loro intervento. Basti pensare alla disattenzione con cui sono state seguite, a livello internazionale, le crisi albanesi del 1991 e del 1997, rispetto alle quali è toccato al governo italiano promuovere e guidare due operazioni: la prima, l'operazione "Pellicano" (1991-93), di stampo prettamente umanitario, «resta a oggi l'unico esempio di missione nazionale all'estero svolta dall'Italia in assenza di una cornice di supporto internazionale [...] e anche in una certa solitudine»; la seconda, l'operazione "Alba" (1997), di stampo più propriamente militare, «è invece ben rappresentativa del prototipo di una delle missioni internazionali più ricorrenti, ossia un intervento di pacificazione e di sicurezza svolto in un contesto multilaterale e con un mandato internazionale fornito dalle Nazioni Unite»<sup>2</sup>, ma reso possibile soltanto dalla disponibilità dei paesi interessati, in questo caso principalmente dell'Italia, ad assumersi i costi e la responsabilità politica della missione.

Oltre a quelle in terra albanese, numerose sono state le Pso<sub>s</sub> che negli anni Novanta, in un'area geografica che potremmo denominare "Mediterraneo allargato", hanno visto il coinvolgimento attivo delle Forze armate italiane. In particolare, si segnalano il contributo fornito dall'Italia alla stabilizzazione dei Balcani, dov'è dislocata ancora oggi una parte non trascurabile (poco più d'un migliaio di uomini) dei contingenti italiani all'estero, e la partecipazione alle missioni in Mozambico (1992-94) e in Somalia (1992-95), che sono ricordate, rispettivamente, come uno dei più grandi successi dell'Onu in materia di peace-keeping e come una delle Pso<sub>s</sub> più controverse e fallimentari che siano mai state condotte sotto la bandiera delle Nazioni Unite, a causa del problema del mission creeping, cioè del cambiamento in corso d'opera della natura della missione.

#### Dopo l'11 settembre 2001

Cresciuto, per freguenza e intensità operativa degli interventi, nel corso degli anni Novanta, l'impegno dell'Italia nelle Psos – reso possibile anche dalla riforma radicale cui è stata sottoposta l'intera struttura delle nostre Forze armate, con la rinuncia alla leva e la creazione di un esercito di professionisti – si è venuto inevitabilmente intrecciando, nei primi anni del nuovo secolo, con la partecipazione italiana alla "guerra globale al terrorismo" promossa dagli Stati Uniti in risposta ai clamorosi attentati dell'11 settembre 2001. Alla "chiamata alle armi" dell'America il governo italiano, guidato da Silvio Berlusconi e sostenuto da una solida maggioranza di centro-destra, non ha esitato a rispondere positivamente. Semmai il problema, all'inizio, è stato quello di evitare che l'Italia venisse relegata ai margini della costituenda coalizione internazionale antiterrorismo. Questo rischio è stato scongiurato attraverso «l'offerta, insistente e infine accettata - secondo alcuni con molte titubanze di una compartecipazione all'Enduring Freedom»<sup>3</sup>, l'operazione militare a guida americana, ma autorizzata dall'Onu, finalizzata al rovesciamento del regime afgano dei Taliban e alla liquidazione dei gruppi terroristici di stanza in Afghanistan. Grazie al contributo fornito a guesta operazione e alla successiva missione Isaf (International Security and Assistance Force), l'Italia ha acquistato un ruolo di un certo peso nella gestione della crisi afgana, che è una crisi importante, perché segna «il passaggio dagli interventi essenzialmente umanitari degli anni Novanta a guelli in diretta difesa della sicurezza e degli interessi dell'Occidente» che sembrano caratterizzare la fase attuale.

All'impegno sul fronte afgano ha fatto seguito la partecipazione alla fase "post-conflitto" dell'operazione Iraqi Freedom, mirante a garantire la sicurezza dell'Iraq nella fase di transizione all'autogoverno seguita all'abbattimento del regime di Saddam Hussein. L'arruolamento dell'Italia nella coalition of the willing è stato interpretato da molti come «un ritorno a quella politica estera "predefinita" di appoggio indiscriminato all'alleato americano» 5 che in passato ci ha procurato la

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> P. QUERCIA, L'alba delle missioni: l'Italia di fronte alle crisi albanesi, in «Limes», n. 3, 2007, p. 225.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> P. IGNAZI, *Al di là dell'Atlantico, al di qua dell'Europa*, in «Il Mulino», LIII, n. 412, 2004, p. 268.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> R. ALIBONI, *La politica estera del governo Berlusconi*, in A. COLOMBO, N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2003*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 85.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> T. SPENCE, *Perché a Berlusconi piace Bush*, in «Limes», n. 3, 2003, p. 202.

fama di paese to be taken for granted, di cui dare cioè per scontata la disponibilità ad assecondare acriticamente i disegni statunitensi. In realtà, piuttosto che da "cupidigia di servilismo", la posizione del governo Berlusconi è stata motivata dalla convinzione che, di fronte agli inquietanti scenari del dopo-11 settembre, sia un preciso interesse dell'Italia anteporre a ogni altro obiettivo di politica estera il rafforzamento del legame con gli Stati Uniti.

Molti hanno ironizzato sulle ambiguità, le inconfessate riserve, le furbizie diplomatiche e gli artifizi giuridici che hanno caratterizzato, durante l'intero arco della crisi irachena, il comportamento del governo italiano, il quale - stretto tra le pressioni del Vaticano, le proteste del fronte pacifista, le accuse dell'opposizione, il sentimento di generale avversione alla guerra testimoniato dai sondaggi d'opinione e le disposizioni costituzionali che limitano la possibilità, per il nostro paese, di partecipare ad azioni belliche non improntate alla legittima difesa – si è preoccupato, da un lato, di mantenere basso, tramite il ricorso alla formula della "non-belligeranza", il profilo del proprio sostegno all'intervento militare angloamericano e, dall'altro, di porre l'accento sugli aspetti umanitari dell'operazione "Antica Babilonia", stendendo «una cortina fumogena buonista sul significato che avrebbe inevitabilmente assunto la nostra missione»<sup>6</sup>. Se, però, si guarda alla sostanza della posizione assunta dal governo italiano – una posizione tutto sommato lineare, nel senso che si è caldeggiata una soluzione pacifica della crisi e poi si è mostrata una netta preferenza per l'opzione di un intervento militare legittimato dall'Onu e tale da non compromettere la coesione euroatlantica, ma una volta che questa opzione è tramontata ci si è schierati risolutamente dalla parte di Washington, in conformità alla scelta strategica di privilegiare l'unità d'azione con gli Stati Uniti –, allora il quadro si fa meno sconfortante. Tanto più che gli Stati Uniti, nel riconoscere al nostro paese «il merito e la capacità di assumere responsabilità e di portarle a termine»<sup>7</sup>, sovente si sono mostrati più generosi dei nostri maggiori partner europei (Francia, Germania e Gran Bretagna), i quali, su tutta una serie di dossier, non si sono peritati di far valere nei confronti dell'Italia una conventio ad excludendum propedeutica alla costituzione di un vero e proprio "direttorio a tre".

Naturalmente, non sorprende che il secondo governo Prodi abbia inteso marcare fin dai suoi esordi (maggio 2006) una netta discontinuità rispetto alla scelta strategica compiuta dal governo Berlusconi, ritirando, sia pure in maniera graduale, le truppe italiane dall'Iraq e respingendo i reiterati inviti di Stati Uniti e Nato ad accrescere il nostro impegno in Afghanistan e ad accettare che i nostri soldati possano essere impiegati senza troppe restrizioni anche in combattimenti diretti nelle zone "calde" del paese. Dell'azione di politica estera del governo Prodi, desideroso di ravvivare la vocazione multilateralista dell'Italia entro il quadro societario delle Nazioni Unite, offre un compendio esemplare il ruolo di primo piano svolto dal nostro paese nella promozione e nella gestione della missione Onu deputata a presidiare il Libano meridionale dopo il conflitto armato del luglio-agosto 2006 tra Israele e Hezbollah. Questo impegno (concretizzatosi attraverso l'operazione "Leonte", che dispiega ancor oggi in Libano più di 1.100 militari italiani) è stato poi confermato dall'ultimo governo Berlusconi e dal governo Monti.

#### Centrodestra e centrosinistra

4

Non si può fare a meno di cogliere, sia in rapporto alla missione in Libano, che il centrosinistra considera "propria" e il centrodestra "degli altri", sia rispetto al complesso delle missioni italiane all'estero, alcune significative differenze tra i governi di centrosinistra e quelli di centrodestra, derivanti da due diverse concezioni del multilateralismo: quella del centrosinistra, più attenta alla cornice istituzionale (e quindi al livello di legittimità) delle missioni, enfatizza il ruolo dell'Onu e dell'Ue, spesso in alternativa a quello degli Stati Uniti, puntando a gettare le basi per un assetto delle rela-

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> P. IGNAZI, op. cit., p. 272.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> ATLANTICUS, La politica estera... nazionale, in «Aspenia», n. 34, 2006, p. 78.

ISPI - Analysis 5

zioni internazionali non più imperniato sull'*hyperpuissance* americana ma tendenzialmente multipolare; quella del centrodestra, invece, privilegia il «riferimento all'alleanza con gli Stati Uniti (soprattutto dopo l'11 settembre) e ad aspetti valoriali come la difesa dell'identità occidentale [...] o dell'interesse nazionale»<sup>8</sup>. Ciò spiega perché, stante l'assoluta priorità assegnata al fronte afgano dalla Nato, che su quel fronte si gioca il proprio destino, e dalla nuova amministrazione Obama, che ha rivolto agli alleati pressanti richieste di truppe aggiuntive, il governo Berlusconi abbia subito ventilato la possibilità di un ridimensionamento del contingente dispiegato in Libano (come pure di quello operante in Kosovo) in vista di un possibile rafforzamento della presenza in Afghanistan – dove tuttora schieriamo all'incirca 4.000 soldati, pari al 60% del totale dei militari italiani all'estero.

Merita soffermarsi, tuttavia, anche su un'altra importante differenza, evidenziata a più riprese dai tormentati dibattiti e voti parlamentari sulla politica estera che hanno avuto luogo nell'ultimo quindicennio: mentre, generalmente, tra i partiti del centrodestra si registra una sostanziale indisponibilità a fare della politica estera un tema decisivo di confronto, sia al proprio interno che con gli alleati, le divisioni all'interno della composita coalizione di centrosinistra sono molto profonde e investono questioni di vitale importanza: dall'impiego dello strumento militare alla partecipazione alle Psos, dai rapporti con gli Stati Uniti e con Israele al giudizio sull'11 settembre e sulle sue conseguenze. Si considerino i quattro governi di centrosinistra della XIII e XV legislatura: essi – a causa della difficile convivenza tra una maggioranza riformista dalla spiccata propensione occidentalista e multilateralista e una minoranza massimalista incline a considerare il multilateralismo come uno strumento di cui servirsi in opposizione alla politica degli Stati Uniti e della Nato - hanno sempre dovuto guardarsi dal rischio di repentini sfaldamenti della coalizione che li sosteneva e non hanno mai potuto contare, in politica estera, su una stabile e autosufficiente maggioranza parlamentare, dovendo fare affidamento (come in occasione dei voti sulla missione "Alba" e sull'intervento militare in Kosovo) sul senso di responsabilità dell'opposizione di centrodestra per mettere assieme i consensi necessari al mantenimento dei propri impegni internazionali - ciò che, sia detto per inciso, non è vera bipartisanship, presupponendo tale formula, da un lato, che la politica estera del governo ottenga il consenso della maggioranza prima che l'appoggio dell'opposizione (il cui sostegno è senz'altro auspicabile, ma deve avere un valore rafforzativo e non surrogatorio, deve servire a rendere più forte e autorevole la maggioranza esistente e non a rimediare all'inesistenza di una maggioranza) e, dall'altro, che l'opposizione non tenti di sfruttare a proprio vantaggio le difficoltà dell'esecutivo per chiederne a gran voce le dimissioni, giungendo magari al paradosso di negare il proprio sostegno a mozioni parlamentari di semplice conferma degli impegni internazionali assunti quando si stava al governo.

#### Problemi e prospettive

Giunti a questo punto, tocca osservare come il prezioso capitale di credibilità internazionale accumulato dall'Italia grazie all'impegno profuso nelle Pso<sub>s</sub> non sia bastato a far giustizia della fama di alleato solidale ma neghittoso, talora ondivago se non addirittura pavido e opportunista, comunque non del tutto affidabile, che da sempre accompagna il nostro paese. Per cancellare quest'immagine, bisogna anzitutto por mano a una riforma del sistema politico italiano che renda possibile «una gestione della politica estera costante e preordinata, che prescinda dalla ricerca del consenso interno immediato, magari a fini elettorali»<sup>9</sup>, e si sottragga ai "ricatti" di quelle forze politiche, minoritarie ma sovente decisive per la sopravvivenza dell'esecutivo, le cui posizioni internazionali possono considerarsi, almeno in parte, "estremistiche". In mancanza di ciò, la politica estera italiana, soprattutto quando è in gioco la nostra partecipazione a missioni militari, continuerà a go-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> E. CALOSSI - F. COTICCHIA, *I partiti italiani e le missioni militari all'estero: valori condivisi o scelte a coerenza alterna-ta?*, in «Quaderni di scienza politica», XVI, n. 2, III terza serie, 2009, p. 300.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> F. TANA, L'obiettivo della stabilizzazione nella politica mediorientale dell'Italia e nella cooperazione allo sviluppo, in C.M. SANTORO (a cura di), I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90, il Mulino, Bologna, 1993, p. 223.

dere di un sostegno parlamentare assai precario, con quali consequenze per l'immagine e la credibilità internazionali dell'Italia si può facilmente intuire.

V'è, poi, il problema della mancanza nel nostro paese di un'opinione pubblica realmente interessata alle (e informata sulle) questioni di politica estera, che «sappia ragionare in una prospettiva di corresponsabilizzazione internazionale, e che esprima con coerenza i sentimenti di una nazione democratica che fa i conti con il suo ambiente esterno non soltanto in termini di stretto e immediato vantaggio economico o viceversa secondo criteri umanitari a costo zero» 10. Certo, i nostri "soldati di pace" sono generalmente apprezzati, perché sono andati perfezionando un approccio italiano alle Pso. che ha i propri capisaldi nell'attitudine al contatto e alla projezione verso la popolazione locale sulla base del rispetto reciproco e nella capacità di calarsi a fondo nella realtà umana e sociale dell'ambiente in cui si opera facendosi carico dei problemi più pressanti della gente comune. Nondimeno, è innegabile che, a partire dalla guerra del Kosovo, il consenso dell'opinione pubblica italiana all'impiego delle nostre Forze armate nelle Psos, o in missioni militari all'estero di più incerto profilo (come quelle in Iraq e in Afghanistan), ha subito una costante erosione, mentre è cresciuto il consenso attorno a un certo tipo di pacifismo, venato di antiamericanismo, nutrito da una radicata avversione per lo stato di Israele, diffidente d'ogni possibile utilizzo dello strumento militare e sterilmente ancorato a uno dei principali luoghi comuni del Dictionnaire di Flaubert: «Guerra, Inveire contro». Di qui l'accentuarsi, fino a livelli che non soltanto sfiorano il ridicolo ma rischiano di minare il morale dei nostri militari, della tendenza a non chiamare le cose con il loro nome, a "svendere" missioni dense di rischi ambientali e operativi come interventi di basso livello e a gravare l'impiego dei nostri contingenti di così tanti limiti (o caveat) da metterne a repentaglio l'efficacia.

A ciò si aggiunga la cronica scarsità delle risorse destinate al bilancio della Difesa: aggravatasi negli ultimi anni per effetto della crisi economica (quest'anno sono stati assegnati alle Forze armate appena 13,6 miliardi di euro, contro i 14,3 dell'anno scorso e i 15,8 del 2008, ma nei prossimi due anni tagli ulteriori faranno scendere gli stanziamenti fino a 12 miliardi), questa scarsità, da un lato, è il frutto della debolezza strutturale del sistema economico italiano – alla quale, con ogni probabilità, è imputabile pure il fatto che i ritorni economici delle missioni militari e civili italiane all'estero sono stati fin qui piuttosto scarsi<sup>11</sup> – e, dall'altro, può considerarsi il riflesso di una delle tante anomalie italiane, «quella di credere che la politica estera possa prescindere dalla presenza di un credibile strumento di deterrenza militare» 12, laddove invece sarebbe auspicabile stabilire «un rapporto di osmosi tra potere politico e vertici militari, in modo che la diplomazia sappia sempre quale genere di appoggio concreto può ricevere» 13. Tocca peraltro rilevare come i nostri foreign policymakers siano incorsi, in più di un'occasione, nell'errore di decidere in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni militari potenzialmente rischiose e operativamente onerose esclusivamente in base a considerazioni di carattere politico-diplomatico, invece che sulla scorta di un'approfondita valutazione della fattibilità tecnico-militare e del rapporto costi-rischi-benefici di tali missioni.

Infine, bisogna guardarsi da un ultimo errore: quello di perseguire «una politica di appeasement omnidirezionale nei confronti degli altri attori regionali foriera del rischio di dare a quelli più aggressivi l'impressione di una sostanziale debolezza e di scarse capacità di manovra» 14. Di questo errore si trova traccia nella sciagurata gestione del "caso Mastrogiacomo", il giornalista italiano seguestrato dai Taliban e poi rilasciato in cambio di un'ingente quantità di denaro, ma soprattutto della liberazio-

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> G.E. RUSCONI, Il ruolo internazionale dell'Italia: la necessità di essere una nazione, in «Il Mulino», XLII, n. 349, 1993,

p. 893. 11 Cfr. M. NONES, *Come si valuta una missione*, in «Limes», n. 3, 2007, pp. 101-102. <sup>12</sup> A. PANEBIANCO, *Il paese disarmato*, in «Il Mulino», XLII, n. 349, 1993, p. 898.

<sup>13</sup> F. TANA, op. cit., p. 223.
14 F. ZANNONI, La logica del disordine. La politica di sicurezza italiana nell'era post-bipolare, CeMiSS/Franco Angeli,

ne, da parte del governo di Kabul, a ciò ripetutamente ed energicamente sollecitato da quello italiano, di un pugno di pericolosi militanti iihadisti.

Sono limiti ed errori, questi, che l'Italia – già storicamente gravata dalle macchinosità bizantine e dalle inerzie decisionali di un apparato statale ancora largamente arretrato, inefficiente e corrotto non si può più permettere, pena un'irrimediabile perdita di credibilità internazionale. È pertanto alla correzione di guesti difetti che si dovrebbe prioritariamente por mano, invece di perdersi in stucchevoli recriminazioni sulla presunta diminuzione di rango patita dall'Italia, magari a causa dei maneggi altrui. Certo, si può levare una sdegnata protesta contro i "direttori" (purché non lo si faccia soltanto contro quelli da cui noi siamo esclusi), ma non basta: «occorre avere una strategia politica per non renderli necessari e qualche volta persino opportuni» 15 e, soprattutto, bisogna essere capaci «di fare proposte o intraprendere iniziative senza attendere quelle degli altri paesi» 16. Ancora: è certamente legittimo, se non doveroso, invocare il principio no taxation without representation per esigere di venire coinvolti nelle decisioni che riguardano aree di crisi nelle quali siamo fortemente impegnati (Balcani, Libano, Afghanistan) o questioni che toccano da vicino i nostri interessi. Ma, come nota opportunamente Roberto Toscano, sarà bene ricordare che «il principio è assolutamente reversibile: no representation without taxation», ovvero che «nel momento in cui si chiede e si ottiene di essere inclusi ci si imbarca su una via che non permette poi riserve mentali, richieste di esonero dalle responsabilità o "sconti"»17. In altri termini, bisogna rovesciare la prospettiva abituale, secondo cui l'Italia conta se viene inclusa, comprendendo che è vero piuttosto il contrario: essa viene inclusa perché (cioè se e quando effettivamente) conta<sup>18</sup>. Che è come dire, giusta la vecchia massima di Carlo Sforza, «che non esiste una politica di prestigio, perché il prestigio è conseguenza di una politica» 19; di una politica «che vada al di là della contingente reattività agli eventi per tener conto degli interessi di medio e lungo periodo del paese»<sup>20</sup>, metabolizzando la regola aurea secondo cui «la stabilizzazione e l'affermazione nelle aree adiacenti rappresenta il passo iniziale e prioritario per ogni seria politica internazionale»<sup>21</sup>.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- Programma Africa
- Programma Caucaso e Asia Centrale
- Programma Europa
- **Programma Mediterraneo** e Medio Oriente
- Programma Russia e Vicini Orientali
- Programma Sicurezza e Studi Strategici
  - Progetto Argentina
- **Progetto Asia Meridionale**
- Progetto Cina e Asia **Orientale**
- Progetto Diritti Umani
- **Progetto Disarmo**
- Progetto Internazionalizzazione della Pubblica **Amministrazione**

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

Palazzo Clerici Via Clerici, 5 I - 20121 Milano www.ispionline.it

© ISPI 2012

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> U. GORI, *La difesa europea: problemi e prospettive*, in «Rivista italiana di scienza politica», XVIII, n. 2, 1988, p. 305. 16 E. GRECO, La politica estera dell'Italia, in A. COLOMBO, N. RONZITTI (a cura di), L'Italia e la politica internazionale.

Edizione 2004, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 63-64. R. TOSCANO, Interessi e valori, in «Aspenia», n. 34, 2006, p. 149.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Cit. in A. STERPELLONE, *Vent'anni di politica estera*, in M. BONANNI (a cura di), *La politica estera della Repubblica* italiana, Edizioni di Comunità, Milano, vol. II, 1967, p. 345.

P. PANSA CEDRONIO, *Per una politica estera più nazionale*, in «Affari esteri», XXVIII, n. 109, 1996, p. 56.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> S. LATINI, *Dall'euro-mediterraneo all'italo-mediterraneo*, in «Limes», n. 3, 2005, p. 246.



Published on Aspenia online (https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online)

# La prudenza tedesca in Medio Oriente: linea vincente o retroguardia

<u>Giovanni Boggero</u> - <u>Mideast Flashpoints</u> - 9/5/2013

Messa in minoranza durante la crisi libica, la proverbiale prudenza tedesca in fatto di missioni militari sembra ora essere diventata il filo conduttore che guida la strategia angloamericana e delle capitali europee sul dossier siriano - in quanto inestricabilmente legato a quello iraniano ed israeliano.

Ogni accenno ad un possibile intervento in Siria, in primis quello venuto ancora il mese scorso dalla NATO, è stato severamente rintuzzato dalla Germania, che preferisce dedicare i propri sforzi all'impiego di altri mezzi, primo fra tutti il tentativo diplomatico di convincere Cina e Russia a togliere il proprio appoggio al regime di Bashar Al-Assad. A dicembre, quando il quotidiano Die Welt rivelò che l'Alleanza atlantica stava preparandosi per un attacco a Damasco, il ministro degli Esteri tedesco, Guido Westerwelle (FDP), invitò la NATO a non prendere decisioni affrettate circa la pianificazione di un intervento militare, senza che non vi fosse stato prima un adeguato scambio di informazioni tra i servizi segreti degli Stati parte dell'alleanza. Un modo come un altro per chiudere la porta ad una qualsiasi "coalizione di volenterosi". Identica è stata la reazione teutonica, poco dopo l'insediamento di François Hollande all'Eliseo. Nel maggio del 2012, il neo-Presidente francese sollevò qualche imbarazzo per non aver escluso l'ipotesi dell'intervento, qualora vi fosse stato il voto favorevole del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Anche in quella occasione arrivò secca la replica di Westerwelle: "Non c'è alcun motivo per azzardare ipotesi di intervento militare. Il governo tedesco vuole aiutare i siriani, ma allo stesso tempo vuole evitare che un incendio divampi in tutta la regione", disse il capo della diplomazia tedesca. Posizione quest'ultima condivisa peraltro anche dalle opposizioni socialdemocratica ed ecologista che temono consequenze devastanti, qualora si dovesse ricorrere all'uso della forza.

Ad oggi, nonostante lo stallo e il grave sacrificio in termini di vite umane. la strategia tedesca per la Siria rimane la medesima di un anno fa: aiutare i civili con interventi mirati e fare pressioni sull'intera comunità internazionale perché Assad venga lasciato solo. Quanto al primo punto, la Germania, attraverso il suo ministero degli Esteri, ha messo a disposizione circa 22 milioni di euro per aiuti umanitari, in buona parte alimenti e medicinali, ma anche strumenti per la manutenzione o la costruzione di infrastrutture. Diversi civili siriani rimasti feriti durante il conflitto sono inoltre stati prelevati da uomini della *Bundeswehr* in Giordania e portati in Germania per essere sottoposti a cure mediche. Intanto il ministro degli Interni, Hans-Peter Friedrich (CSU), ha annunciato un piano per consentire l'arrivo nella Repubblica Federale di circa 5.000 dei 35.000 rifugiati siriani entro la fine dell'anno. Il sostegno all'opposizione siriana, per Berlino, passa dunque per via economica e sanitaria, dal momento che, spiegava ancora di recente il ministro Westerwelle, l'opposizione deve sapersi quadagnare il consenso di tutta la popolazione civile, cercando di risolvere problemi quotidiani urgenti, dall'approvvigionamento idrico alla riapertura degli esercizi commerciali. Il sostegno ai ribelli non passa viceversa dalla fornitura di armi. A questo proposito Berlino continua ad essere inflessibile, rifiutando l'approccio suggerito dal tandem anglo-francese. Proprio come avvenuto in Libia prima e in Mali poi, la Germania dubita che rifornire di armi i ribelli sia una mossa tattica utile a risolvere la situazione. Di fondo, sembra d'altra parte esserci un certo scetticismo nei confronti dell'opposizione libica in quanto tale, nutrita di frange non proprio rassicuranti di islamisti radicali.

Finora Berlino si è quindi concentrata a collocare le proprie pedine, laddove fosse davvero necessario. In Turchia, ad esempio, dove il rischio di un'esplosione del conflitto sembrava decisamente più alto. Di qui la missione della *Bundeswehr*, votata alla fine dello scorso anno dal *Bundestag*. Con 461 voti a favore e solo 86 contrari, il parlamento tedesco diede il via libera all'invio di circa 400 uomini a protezione dei confini turco-siriani, dopo la richiesta di aiuto alla NATO presentato formalmente da Ankara. La missione, chiarì Westerwelle in occasione del voto, avrebbe ovviamente avuto finalità meramente difensive.

Secondo quanto riportato in un editoriale della *Frankfurter Allgemeine Zeitung* l'8 maggio scorso, Berlino starebbe ora cambiando il proprio atteggiamento. A fine mese scade infatti l'embargo sulle armi inflitto alla Siria dall'Unione Europea. Con ogni probabilità, viste le resistenze anglofrancesi, non verrà rinnovato. Secondo la FAZ, la Germania starebbe quindi vagliando la possibilità di unirsi a Francia e Regno Unito per un sostegno diretto ai ribelli, sempre che gli USA diano il proprio benestare. In realtà, più che un'analisi fondata su qualche elemento concreto, quella del quotidiano conservatore tedesco sembra piuttosto essere un auspicio.

L'auspicio che la Germania abbandoni i fantasmi del passato e si liberi, così la FAZ, del ruolo di "nano" della politica internazionale. A ben vedere, però, la cancelleria e il ministero degli Esteri sembrano non voler deflettere dalla linea adottata sinora.



Published on Aspenia online (<a href="https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online">https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online</a>)

### Le missioni nell'epoca dell'austerità

Marta Dassù - From the Editors - 8/7/2011

Una riflessione sulle missioni internazionali a cui l'Italia partecipa era da tempo dovuta. Per tre ragioni. La prima è che alcune di queste missioni stanno esaurendo la loro funzione (Kosovo) o non stanno raggiungendo gli obiettivi iniziali (Afghanistan): in linea di principio, è giusto che le missioni internazionali siano regolarmente riviste. Seconda ragione: nessuna politica estera seria può continuare a fondarsi sull'uso – improprio - delle missioni internazionali come unico strumento per difendere il "rango" dell'Italia nel mondo. È giusto che sia così? Risponderei di no. Le missioni internazionali, infatti, hanno finito per diventare un surrogato di quello che non c'è ma dovrebbe esserci: una visione chiara e selettiva delle nostre priorità nel mondo e dei vari strumenti per difenderle. Terza ragione: nell'epoca dell'austerità, il costo delle missioni internazionali non è trascurabile, anche perché penalizza altri aspetti importanti della politica estera. Si impongono delle scelte su come distribuire risorse scarse.

Partirei quindi di qui: che l'Italia riesamini le missioni internazionali è giusto. Almeno in teoria. Nei fatti, come ha sottolineato il capo dello Stato, è giusto se l'Italia prenderà le decisioni operative che ne conseguono all'interno delle coalizioni internazionali di cui fa parte. Perché se invece decidesse in modo unilaterale, vanificherebbe gli sforzi degli ultimi due decenni, incluso il sacrificio di giovani vite umane.

Questo ragionamento vale anche per gli altri paesi europei. Parlando all'Aspen Institute la settimana scorsa, il ministro degli Esteri della Polonia, Radek Sikorski, ha spiegato in che modo una capitale superatlantica come Varsavia intende rivedere nei prossimi mesi, in accordo con Washington e la NATO, i suoi impegni in Afghanistan. Una traiettoria di progressivo disimpegno occidentale è ormai cominciata in Asia centrale. In Kosovo, la missione internazionale sta arrivando – dopo oltre un decennio – alla sua faticosa conclusione. In Libano, il ruolo dell'Italia, che è stato di primo piano nella fase iniziale, può essere ridimensionato.

L'Occidente nel suo insieme, a dieci anni dall'11 settembre, vive una fase di parziale ripiegamento. Sia perché esistono, anche per gli Stati Uniti, vincoli economici più rilevanti di prima; sia perché i risultati dell'interventismo democratico sono fino ad oggi deludenti.

Il problema è che tutto ciò non venga scambiato, in Italia, con l'illusione di potersi finalmente disintessare della sicurezza internazionale. Più di altri paesi, l'Italia resta vulnerabile ed esposta, sul piano geopolitico: una linea "alla Svizzera" non esiste, per noi. Non solo: la riduzione della presenza americana in Europa, ci obbligherà a fare di più per la stabilità ai nostri confini. Comunque vada a finire la strana guerra di Libia. Conclusione: taglieremo, nei prossimi due anni, i costi dell'Afghanistan ma dovremo aumentarli nel Mediterraneo. Mentre si ripensano le vecchie missioni internazionali, è importante esserne consapevoli.

Questa scelta – la concentrazione degli sforzi nelle aree di instabilità ai confini dell'Europa – è una risposta parziale ai vincoli economici. Ma quali ne sarebbero i costi politici? Riducendo i suoi impegni militari globali, l'Italia perderà anche rango? Non è detto. Nel sistema internazionale di oggi, in realtà, il rango di un paese non dipende tanto o soltanto dagli impegni militari globali. Usando un linguaggio da economisti, si potrebbe sostenere che la partecipazione alle missioni internazionali offre benefici marginali più bassi che in passato. Mentre aumenta il peso della credibilità economica, sia interna che globale. La tentazione che ne deriva, naturalmente, è di considerare la solidità fiscale come priorità esclusiva: è ovvio che non esiste fattore altrettanto importante per il rango del nostro paese. Come si è appena visto, tuttavia, l'Italia non può permettersi un ripiegamento domestico. Deve quindi trovare un nuovo equilibrio fra vincoli interni e sicurezza esterna: un equilibrio che l'Italia, come del resto nessuno dei paesi europei, potrà mai basare su scelte solo nazionali.

Anche per questa ragione, perché la sicurezza attorno a noi sarà europea o non sarà, l'Italia deve restare un partner credibile. Che può ridurre i vecchi oneri internazionali; ma che non potrà sottrarsi ai nuovi impegni che si profilano, economici e militari. Che l'Italia possa chiudersi in casa è quanto di più lontano ci sia dalla realtà del XXI secolo.

#### stampa



#### AffarInternazionali.it

#### Missioni militari L'Italia potrebbe anche dire no, qualche volta

Giuseppe Cucchi 12/09/2014

Commentando le conclusioni del vertice della Nato, alcuni notano che, per l'Italia, sarebbe forse bene concentrare attenzione e risorse su problemi di suo reale interesse, come la Libia, anziché disperderli a pioggia sull'intero ventaglio delle crisi.

Sul *Corriere della Sera*, Francesco Battistini si meraviglia del fatto che il nostro paese si sia impegnato a lasciare ben ottocento soldati in Afghanistan, con compiti di addestramento, nel periodo successivo alla conclusione ufficiale della operazione Nato-Isaf, e dopo che molti dei principali protagonisti, primi fra tutti gli Usa, avranno definitivamente chiuso quella avventura.

Battistini definisce il nostro impegno in Afghanistan "generosità" senza contropartite", ricorda il pesante costo della operazione in vite italiane (più di cinquanta morti!) e pone un interrogativo estremamente delicato: ne è valsa la pena?

#### Abbiamo giocato la carta militare

Per molte ragioni, in un periodo di crisi economica e di eclissi politica del nostro paese, le Forze Armate erano rimaste più o meno l'unico gettone valido che l'Italia poteva spendere con onore sui tavoli della politica internazionale. Negli ultimi trenta anni noi abbiamo quasi sempre risposto sì a tutte le richieste di partecipare a forze di peace-keeping o a coalitions of the willing che ci sono state rivolte.

Il processo è iniziato con le due operazioni in Libano dell'inizio degli anni Ottanta, è proseguito con lo sminamento degli sbocchi del Canale di Suez e con la prima di quelle operazioni nel Golfo Persico che sono poi cresciute di importanza negli anni successivi, ed ha continuato in crescendo sino a portarci oggi ad essere "fra i maggiori contributori di truppe per le necessità delle Organizzazioni Internazionali".

Una frase che a prima vista suona come un riconoscimento positivo, e che certamente lo è per tutti i militari che in questi trenta e passa anni di impegno hanno lavorato all'estero con silenziosa efficienza contribuendo a ricostruire una immagine dell'Italia che altri avvenimenti ed altri protagonisti si accanivano invece a tentar di distruggere.

Un bilancio serio della nostra partecipazione alle avventure militari "oltralpe ed oltremare" non è però mai stato fatto. Allorché se ne parla le risposte restano sempre molto vaghe.

Siamo andati per solidarietà, perché non potevamo lasciare soli i nostri alleati, perché c'erano violazioni intollerabili dei diritti umani, perché l'incendio nel campo del vicino avrebbe potuto estendersi, perché il rifornimento di energia doveva essere garantito, perché altrimenti non avremmo partecipato alla spartizione della torta della ricostruzione, perché non si poteva lasciare un paese nel medio evo alla vigilia del XXI secolo, perché ce lo imponevano i trattati, perché ci eravamo già impegnati in altra sede e via di questo passo.

Una serie di affermazioni abbastanza generiche, tali da a giustificare anche le scelte più assurde.

#### Sono stati commessi errori

Un esempio: la scelta di partecipare alla guerra del Kosovo, con cui abbiamo ribaltato una politica che era stata valida per cento anni ed aveva visto Italia e Francia alleate alla Serbia nello sforzo di fermare all'altezza della Croazia la penetrazione della influenza tedesca nei Balcani.

Come risultato finale di quel conflitto ora l'influenza tedesca si estende sino alla Turchia e noi siamo tra quelli che più hanno pagato e più stanno ancora pagando (quante truppe italiane rimangono oggi nei Balcani?) per questa estensione.

Oppure la scelta di associarci alla guerra contro Gheddafi, dimenticando trattati internazionali firmati poco tempo prima, rifiutando di vedere come il Colonnello (pur con tutti i suoi imperdonabili peccati di

STAMPA Pagina 2 di 2

dittatore) fosse ormai divenuto un elemento di stabilità per il Maghreb e il Sahel.

Queste scelte sono state effettuate senza avere una visione complessiva dei problemi. Una dimostrazione di come, in questo settore, l'Italia stia pagando l'assenza di quel National Security Council di cui, purtroppo senza alcun risultato, è stata più volte richiesta la costituzione. È giunto però il momento in cui si impone anche in questo settore una seria "spending review ".

#### Costi più che benefici?

Le missioni all'estero costano care, non solo in termini di sangue, ma anche in termini economici. Un documento serio a riguardo non è mai stato pubblicato. Esiste la documentazione ufficiale che viene presentata al Parlamento in occasione del voto per il finanziamento delle missioni, che copre una parte della realtà.

Manca però la parte che riguarda il logoramento di uomini e mezzi nonché il calcolo di altre spese indirette. C'è la naturale tendenza a minimizzare i totali nella paura che il budget non venga approvato.

Altrettanto assente è la valutazione di quanto abbiamo, o non abbiamo, guadagnato dalle missioni. Pochissimo certo in campo economico, poiché non abbiamo mai pienamente partecipato ad una supposta spartizione della "torta della ricostruzione" (a fronte di altri alleati più forti e preparati).

Dal punto di vista politico il bilancio è più complesso, anche se a volte abbiamo dovuto ricorrere addirittura alle maniere dure per farci riconoscere quanto ci spettava. Per entrare nel "Gruppo di contatto" per la Jugoslavia Susanna Agnelli, allora ministro degli Esteri, dovette minacciare di interdire al rischieramento della flotta aerea Nato il nostro territorio nazionale.

Nel complesso però un bilancio serio risulterebbe probabilmente in pari, anche se evidenzierebbe impietosamente come alcune delle operazioni siano state ad essere ottimisti superflue e pesino quindi sui conti soltanto dal lato delle uscite.

Infine il bilancio militare, positivo come già detto per molti aspetti, ha evidenziato i soldati italiani come i migliori peace-keepers del mondo. Per partecipare alle operazioni oltremare le nostre Forze Armate hanno però dovuto dimenticare tutto il resto, penalizzando le spese di addestramento ed esercizio. In sostanza, questi impegni stanno da troppo tempo drenando le risorse disponibili, a scapito degli altri settori di interesse.

Si può continuare così? È arrivato il momento di domandarsi se valga la pena continuare come si è fatto sino ad ora, rispondendo prontamente si ad ogni richiesta e mantenendosi pronti a partire per difendere interessi spesso soltanto o principalmente altrui anche su fronti lontani e per noi trascurabili.

O se non sia invece arrivato il momento di fare scelte precise, di chiederci chi siamo e cosa vogliamo. E di decidere di conseguenza avendo la dignità ed il coraggio di rispondere di no ogniqualvolta ciò si riveli necessario.

Giuseppe Cucchi, Generale, è stato Rappresentante militare permanente presso la Nato e l'Ue e Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Pagina 1 di 2

#### stampa



#### AffarInternazionali.it

#### Capacità militari Missioni all'estero e componente aerea, l'Italia c'è

Alessandro Ungaro 06/05/2014

La crisi ucraina ci ha ricordato che l'uso della forza militare in Europa è un'opzione tutt'altro che ignorata e rappresenta uno strumento ancora valido per alcuni attori che intendono perseguire i propri scopi politici.

Il crescente manifestarsi di una potenziale minaccia in prossimità di alcuni stati membri della Nato sta sottolineando l'importanza della difesa collettiva e della solidarietà inter-alleata.

#### Velivoli da combattimento italiani

Dopo alcune esitazioni e incertezze, la risposta militare dell'Alleanza ha incluso anche l'impiego del potere aereo: Francia, Gran Bretagna, Canada e Stati Uniti, ad esempio, hanno deciso di schierare un certo numero di velivoli da combattimento - tra cui Eurofighter, Rafale ed F-15 - per rafforzare le attività di pattugliamento e sorveglianza nei Paesi Baltici e nel nord della Polonia.

L'utilizzo del potere aereo e dei velivoli da combattimento nelle operazioni militari internazionali ha radici ben lontane e non rappresenta certo una novità. Già nel 1921, infatti, l'italiano Giulio Douhet fu uno dei primi teorici a sottolineare l'importanza del potere aereo in *Il dominio dell'aria*.

Tale assunto trova conferma e sostegno dall'evidenza secondo cui le Forze Armate italiane, in primis Aeronautica e Marina, hanno impiegato in modo pressoché continuativo il potere aereo e i velivoli da combattimento nelle missioni internazionali dopo la fine della Guerra Fredda.

Continuità e impegno internazionale della componente area sono state oggetto di uno studio IAI che sarà presentato al pubblico durante una **conferenza** a Roma il 13 maggio.

A partire dalla Prima Guerra del Golfo, l'Italia ha impiegato più di 100 velivoli da combattimento - tra cui Tornado, AMX, F-104, AV-8B, F-16 ed Eurofighter - per 22 negli ultimi 24 anni, realizzando oltre 13 mila sortite aree e circa 36mila ore di volo in missione.

Nelle dieci missioni prese in considerazione dallo **<u>studio</u>**, l'impiego operativo è cresciuto nel tempo, sia in termini quantitativi che qualitativi, e ha visto i piloti italiani condurre un ampio ventaglio di missioni in diverse condizioni e regioni del mondo.

L'Italia ha schierato le proprie capacità aeree nel 90% dei casi su mandato del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, e nell'80% dei casi nell'ambito di una catena di comando e controllo Nato. Questi dati non solo rivelano il livello di integrazione e di impegno dell'Italia all'interno delle organizzazioni multilaterali di riferimento, ma anche la forte influenza di un sistema internazionale ormai globalizzato che richiede uno sforzo nella gestione delle crisi da parte della comunità internazionale.

#### Dalla Bosnia-Erzegovina alla Libia

Partendo da un piccolo ma, significativo contributo nell'operazione Desert Storm del 1991 in Iraq, il ruolo dei velivoli italiani da combattimento è cresciuto prima in Bosnia-Erzegovina e Kosovo e poi in Afghanistan, fino ad aumentare considerevolmente durante l'ultima operazione in Libia, dove l'Italia ha condotto il 7% del totale delle sortite aeree, fornendo alla Nato funzioni di comando e controllo cruciali, così come un fondamentale supporto logistico.

Il carattere versatile dei velivoli da combattimento italiani si evince in primis dal fatto che le capacità aree sono state schierate in diversi e differenti scenari di impiego: in un conflitto inter-statale come nella Prima Guerra del Golfo, oppure durante le guerre civili che hanno contraddistinto la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo e la Libia, e ancora nell'ambito di operazioni di Counter-Terrorism (Ct) e/o CounterInsurgency (Coin) in Afghanistan.

Inoltre, da una prospettiva più operativa, i velivoli italiani hanno espresso in modo versatile un'ampia

gamma di capacità, da quelle di *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* (Istar) a quelle più propriamente combat, come ad esempio la soppressione delle difese aeree nemiche o il supporto aereo ravvicinato.

Questo risultato è stato possibile grazie alla volontà e alla capacità di stare al passo con lo sviluppo tecnologico, colmando alcune carenze e deficit capacitivi che si erano manifestati agli inizi degli anni '90. I progressi della tecnica hanno permesso miglioramenti in diversi settori, tra cui strumenti radio e di comunicazione più avanzati, sistemi d'arma ad alta precisione, sensori infrarossi e sistemi per la visione notturna.

#### Necessità per la capacità aree italiane

I velivoli italiani hanno sempre operato all'interno di coalizioni multinazionali, composte in larga misura da membri dell'Alleanza Atlantica. Ecco perché l'aspetto dell'interoperabilità rappresenta un elemento pressoché indispensabile anche in futuro per operare congiuntamente con gli alleati in modo coerente ed efficace.

Viviamo in un'era in cui l'Information Communication Technology ha rivoluzionato il modo in cui le economie e le società interagiscono. Era inevitabile che anche le stesse Forze Armate fossero coinvolte in tale processo: anche per questo risulterà sempre più determinante disporre della capacità di connettere in senso netcentrico il velivolo ad altre piattaforme, siano essi altri velivoli - pilotati e non - satelliti, unità di terra o centri di comando e controllo.

Insieme al carattere dell'interoperabilità e della connettività, il terzo aspetto è quella della bassa osservabilità così da ridurre sensibilmente le possibilità che l'aereo sia abbattuto. Un quarto aspetto riguarda la capacità di utilizzare munizionamento di precisione in modo da poter colpire selettivamente i bersagli, riducendo i "danni collaterali". Ultimo ma non meno importante, la cosiddetta "deployability" ossia la capacità di schierare le capacità aeree oltre il territorio nazionale e a distanza strategica.

Disporre di una componente aerea da combattimento interoperabile, netcentrica, con bassa osservabilità e altamente schierabile consente la possibilità di proiettare il potere aereo nelle missioni internazionali, e quindi partecipare con ruoli di primo piano nella gestione delle crisi da parte della comunità internazionale. A sua volta, questa partecipazione rappresenta uno strumento abilitante a sostegno della politica estera e di difesa italiana.

Alessandro R. Ungaro è assistente alla ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dello IAI.

#### stampa



#### AffarInternazionali.it

### Missioni all'estero Italia, percorsi per uscire dall'Afghanistan

Daniele Grassi 14/02/2014

Oltre a costituire un possibile punto di svolta per l'Afghanistan e per l'intera regione centroasiatica, la fine della missione Isaf (International Security Assistance Force), fissata a dicembre di quest'anno, rappresenta una difficile sfida per gli stati che vi hanno preso parte.

Alle difficoltà che un'operazione del genere comporta si aggiungono le incognite derivanti da una situazione politica estremamente fluida come quella afghana. Nel caso dell'Italia, poi, il "caso Shalabayeva" potrebbe complicare ulteriormente il piano per il ritiro.

#### Da la Marmora a Camp Arena

In occasione del vertice interministeriale della Nato tenutosi il 4 e 5 giugno 2013 a Bruxelles, i paesi alleati si erano impegnati a rimanere in Afghanistan anche dopo il 2014 nell'ambito della missione *Resolute Support*, che dovrebbe coinvolgere un totale di 10-12 mila uomini e avere come principale obiettivo quello di continuare ad addestrare ed assistere le forze di sicurezza afghane, ma senza compiti di combattimento.

Si tratterebbe di una missione più limitata rispetto a Isaf, ma fondamentale per garantire il corretto utilizzo dei fondi che nei prossimi anni verrebbero stanziati per l'Afghanistan, in particolare per l'equipaggiamento e gli stipendi delle forze di sicurezza afgane (circa 4,1 miliardi di dollari l'anno).

Tuttavia, la mancata firma dell'Accordo bilaterale di sicurezza (*Bilateral secutiy agreement*, Bsa) con gli Stati Uniti da parte del presidente Hamid Karzai sta complicando i piani della comunità internazionale.

Attualmente, l'Italia schiera circa 2mila uomini in Afghanistan. Il 28 gennaio, la base operativa avanzata La Marmora di Shindand, ultima delle *Forward Operating Base* (Fob) italiane è stata ceduta definitivamente alle forze di sicurezza afghane, nell'ambito del passaggio di consegne della responsabilità della sicurezza da Isaf alle autorità locali.

Essa diverrà la sede della brigata aerea della nascente aeronautica militare afgana di cui gli italiani, con 35 istruttori dell'aeronautica Militare, stanno preparando piloti e controllori di volo.

Con la cessione della Marmora, la *Transition Support Unit Center* si è rischierata interamente a Camp Arena (Herat), sede del *Regional Command West* sotto il comando dell'Italia. Nei piani, l'Italia dovrebbe mantenere una presenza di circa 800-900 soldati da impiegare nell'ambito della *Resolute Support*, per una spesa annua stimata in 200 milioni di euro

Secondo fonti della difesa, "le spese prevedibili a regime (800-900 unità) si attestano intorno ai 250-300 meuro. Dipende comunque dal tipo di missione che verrà indicata (non combat) per cui presenta un certo grado di variabilità". Tuttavia, un mancato accordo tra Washington e Kabul sul Bsa si tradurrebbe nell'inevitabile ritiro di tutto il contingente Isaf con conseguenze negative dalla portata imprevedibile sulla stabilità del paese.

#### Ritiro truppe

Il ritiro dall'Afghanistan rappresenta un'operazione estremamente delicata. Si tratta, infatti, di un paese senza sbocchi sul mare, situato in un complesso contesto regionale, se si considerano i difficili rapporti tra Kabul e i suoi vicini. Ogni azione deve essere pianificata con la massima attenzione e decisa di concerto con gli altri paesi Nato. Un ritiro disordinato e male organizzato, infatti, esporrebbe a notevoli rischi chi restasse eventualmente indietro.

Sinora, l'attività di *redeployment* ha comportato il rientro in Italia di oltre mille soldati e un totale di quasi tremila metri lineari di carico, comprese centinaia di mezzi mobili campali e veicoli tattici.

Il principale responsabile della esecuzione del piano di ritiro è l'Italfor, l'unità logistica del contingente

italiano, guidata dal colonnello Riccardo Sciosci che ricopre anche la carica di Comandante logistico nazionale. I mezzi e gli uomini sino a oggi movimentati sono stati rimpatriati mediante ponti aerei da Herat a Dubai e da lì imbarcati e trasferiti in Italia. Il trasporto dei materiali è stato concesso in appalto a una ditta ucraina che dispone di vettori aerei idonei, per un costo di circa 70mila euro per ogni volo di andata e ritorno.

Per quanto riguarda il rientro dei mezzi e degli uomini ancora di stanza in Afghanistan, le opzioni sul tavolo dei decisori italiani sono essenzialmente tre.

La prima, quella del ponte aereo sino a un porto del Golfo (Abu Dhabi piuttosto che Dubai) e il successivo imbarco e trasferimento in Italia, è quella che pone meno interrogativi dal punto di vista politico e della sicurezza. Si tratta, tuttavia, anche dell'opzione più onerosa dal punto di vista economico. Pertanto, è probabile che venga utilizzata per il rimpatrio dei materiali di cui le forze armate italiane potrebbero necessitare nel breve periodo, oltre che per il ritiro dei soldati (per il quale è percorribile anche la scelta di voli commerciali).

#### Riflessi caso Shalabayeva

La seconda opzione è rappresentata dalla cosiddetta *Northern Distribution Network* (Ndn), rete che si estende dall'Uzbekistan alle repubbliche baltiche, passando per il Kazakhstan e una parte della Russia, in prevalenza sfruttando il trasporto ferroviario.

Il costo del trasporto di un container attraverso la Ndn sarebbe compreso tra i 10 e i 12mila euro. Per l'Italia si tratterebbe di un'opzione importante soprattutto per quanto riguarda il rimpatrio di mezzi e materiali di cui le forze armate non necessitano nel breve periodo. Tuttavia, il deterioramento dei rapporti tra Italia e Kazakhstan provocato dal "caso Shalabayeva" sta avendo riflessi negativi sulla pianificazione del ritiro italiano dall'Afghanistan.

A febbraio 2013, infatti, l'allora ministro della Difesa, Giampaolo Di Paola, e il suo corrispettivo kazako avevano siglato un accordo per il transito del personale e dei mezzi militari italiani schierati in Afghanistan che prevedeva l'uso gratuito della base aerea di Shymkent. Tale accordo risulta al momento "congelato", per stessa ammissione dell'attuale ministro della Difesa, Mario Mauro.

Secondo fonti interne al Ministero della Difesa, i contatti con la controparte kazaka sarebbero stati già riallacciati e vi sono buone probabilità che l'intera faccenda si risolva nei prossimi mesi. Nel migliore dei casi, la vicenda Shalabayeva potrebbe aver provocato solamente un rallentamento nel processo delle autorizzazioni. Tuttavia, il condizionale è d'obbligo, così come l'individuazione di opzioni alternative.

La terza via percorribile per le operazioni di *retrograde* è quella del trasporto via terra attraverso il territorio pakistano e il successivo imbarco dei materiali al porto di Karachi. In questo caso, oltre a preoccupazioni relative alla sicurezza, esistono incognite di carattere politico. La vie di accesso, infatti, vengono spesso bloccate da gruppi di dimostranti pakistani, sostenuti nelle loro iniziative dal governo locale del Khyber Pakhtunkhwa.

Qualunque sia l'opzione scelta, è possibile che una parte del materiale venga lasciata in dotazione alle forze armate afghane, elemento suscettibile di favorire, tra le altre cose, un più agevole accesso sul mercato locale da parte delle imprese italiane.

#### Verso le elezioni

Le incognite relative al ritiro dall'Afghanistan delle truppe italiane e di quelle degli altri alleati riflettono la grande incertezza che avvolge il futuro del paese. Il 2 febbraio ha preso ufficialmente il via la campagna per le presidenziali, ma è difficile che si aspetti di conoscere l'esito delle elezioni per decidere le sorti della pianificata missione *Resolute Support* e degli uomini e dei mezzi ancora impiegati in Afghanistan.

In caso di ballottaggio, infatti, i tempi potrebbero allungarsi sino a luglio, rendendo impossibile un'adeguata pianificazione delle operazioni. Una eventuale mancata firma del Bsa da parte di Karzai prima delle elezioni potrebbe segnare, dunque, la fine dell'impegno della Nato in Afghanistan, con conseguenze che oggi è difficile prevedere.

Daniele Grassi è security analyst per Infocert.

STAMPA Pagina 1 di 2

#### stampa



#### AffarInternazionali.it

#### Priorità strategiche L'Italia nelle missioni internazionali

Alessandro Marrone 24/09/2012

La partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è un elemento importante per il sistema-paese, che va valutato e gestito alla luce del nesso con gli interessi nazionali in gioco in un contesto europeo e mondiale in rapido cambiamento.

#### Rapida evoluzione

È utile capire quale siano i nessi di fondo tra la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e gli interessi nazionali italiani, nonché le implicazioni per la politica interna, la politica estera e di difesa, e le Forze armate. Un **Documento IAI** elaborato in occasione del convegno IAI-ISPI "Il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali" analizza questo aspetto importante per il sistema-paese, che si è evoluto nel corso degli ultimi due decenni.

Non molti sanno che l'Italia ha partecipato a oltre 130 missioni militari all'estero, di cui 30 tuttora in corso. Alcune hanno visto il dispiegamento nel teatro operativo di un contingente numeroso, ad esempio in Afghanistan, Libano, nei Balcani occidentali, e negli anni '90 in Somalia. Altre missioni hanno coinvolto un numero ridotto di unità, spesso esperti, osservatori o addestratori, oppure hanno avuto una forte connotazione marittima come le operazioni anti-pirateria tra Mar Rosso e Oceano Indiano.

La stragrande maggioranza delle missioni internazionali cui l'Italia ha partecipato si è svolta in ambito Nato, Ue oppure Onu. Attualmente, sono circa 6.500 i militari italiani all'estero, per un costo annuale di 1,25 miliardi di euro di cui circa il 10% destinato alla cooperazione allo sviluppo e alla ricostruzione in loco.

#### Interessi nazionali

Perché l'Italia si è così impegnata su questo fronte? Negli ultimi venti anni, gli interessi nazionali tutelati o promossi dalla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali possono essere ricompresi in tre grandi categorie: contrasto o prevenzione di minacce alla sicurezza nazionale, minacce anche di natura non-convenzionale o asimmetriche come il terrorismo e la pirateria internazionale; stabilizzazione militare e politica di aree geograficamente e/o funzionalmente importanti per gli interessi nazionali di sicurezza, economici, energetici e di contrasto all'immigrazione clandestina; contributo agli sforzi internazionali di assistenza umanitaria e/o a protezione dei diritti umani.

Quale interesse nazionale fosse legato alla partecipazione ad una determinata missione, e quanto esso sia stato in effetti tutelato dalla partecipazione italiana, è discutibile. Da un lato tale valutazione dipende dal successo di una missione, ad esempio nel contribuire alla stabilizzazione di un'area come i Balcani occidentali che negli anni '90 era teatro di guerre civili e fonte di instabilità, traffici illeciti e immigrazione clandestina: se oggi questa regione appena oltre l'Adriatico non solo non è più in quella situazione, ma si è avviata verso l'integrazione in Europa e presenta importanti opportunità economiche per l'Italia, è anche grazie all'impegno militare italiano nelle relative missioni internazionali.

Nel valutare quanto la partecipazione italiana a una missione abbia tutelato un determinato interesse nazionale occorre anche considerare cosa sarebbe accaduto, verosimilmente, in caso l'Italia avesse dato forfait allo scoppiare di una crisi. Gli approvvigionamenti energetici fondamentali per l'economia nazionale - a differenza di altri grandi paesi europei l'Italia ha rinunciato volontariamente all'energia nucleare aumentando la propria dipendenza dall'estero - sarebbero oggi meno sicuri se l'Italia non avesse partecipato alle missioni internazionali in Medio Oriente e Nord Africa?

#### "Ce lo chiede...."

Il dibattito politico italiano spesso ha evitato di porsi simili domande, e di valutare in modo strategico tanto la presenza dell'Italia in un singolo teatro operativo quanto la partecipazione all'insieme delle missioni internazionali. Piuttosto, si è spesso è ricorso all'argomento "Ce lo chiede..."...qualcuno dall'estero, sia esso la Nato, l'Onu o l'Ue. Tale argomento ha un fondo di verità, nel senso che essere membri di un'alleanza come la Nato o di un'entità sempre più integrata come l'Unione comporta un certo

STAMPA Pagina 2 di 2

vincolo di solidarietà con gli altri paesi, e conseguenze politiche importanti e negative per ogni passo indietro dell'Italia.

Ad esempio, è più difficile chiedere all'Ue di fornire risorse per il contrasto all'immigrazione clandestina nel Mediterraneo se ci si tira indietro dalle missioni dell'Unione che cercano di stabilizzare le regioni da cui provengono o transitano gli immigrati. Così come è più difficile avere voce in capitolo sui rapporti Nato-Russia, o in generale sulle priorità dell'Alleanza, se si abbandona in modo unilaterale l'Afghanistan che resta, almeno fino al 2014, la priorità per la Nato.

Tuttavia, tale rapporto tra l'Italia e le organizzazioni multilaterali di riferimento non può costituire un alibi, e non significa che l'Italia debba automaticamente essere presente in ogni missione decisa a Bruxelles. Piuttosto, si può e si deve valutare per ogni missione se, quanto, e come contribuire, in modo strategicamente collegato agli interessi nazionali in gioco e alle dinamiche europee e transatlantiche.

Inoltre, si può e si deve cercare di influenzare in modo propositivo l'avvio e la gestione delle missioni nelle regioni dove sono più forti gli interessi italiani. Come è stato fatto, in parte e tardivamente, quando di fronte ormai all'inevitabilità di un intervento militare in Libia si è almeno spinto per gestirlo tramite la Nato e non attraverso un comando militare à la carte.

Infine, si può e si deve far valere nelle organizzazioni multilaterali di riferimento ciò che l'Italia ha fatto e fa nelle missioni internazionali, per contribuire a promuovere o almeno a tutelare la posizione italiana nei vari dossier sui tavoli Ue, Nato ed Onu.

#### Forze armate e missioni

La partecipazione alle missioni internazionali ha richiesto uno sforzo significativo alle Forze armate italiane. Ma è stato anche un fattore importante di crescita e adattamento al nuovo contesto strategico, per essere in grado di svolgere i compiti - in parte nuovi - assegnati allo strumento militare nel mondo post-Guerra Fredda.

Crescita e adattamento in primo luogo culturale, con il passaggio da forze "in potenza", necessarie per la Guerra Fredda, a forze "in essere" che in teatro cooperano con la componente civile - diplomatica, politica, sociale ed economica - nelle varie fasi della missione. Passaggio che ha imposto una maggiore professionalizzazione, una forte interoperabilità con gli alleati, una nuova dimensione internazionale per le attività militari, nonché ovviamente un adeguamento dei mezzi alla luce dei nuovi requisiti per poter operare in teatri distanti e diversi tra loro.

Le capacità militari italiane maturate anche attraverso vent'anni di missioni sono oggi ampiamente riconosciute all'estero, e costituiscono uno strumento importante non solo per la politica di difesa ma anche per la politica estera. Anche per questo motivo, la razionalizzazione dello strumento militare, e in particolare del bilancio della difesa, dovrebbe puntare a mantenere le capacità operative nell'ambito dei limiti di bilancio dati dalla congiuntura economica.

Oggi il fenomeno delle missioni internazionali sta cambiando insieme al contesto internazionale, e l'esperienza maturata dall'Italia deve servire per orientare, in futuro, scelte consapevoli ed efficaci.

Alessandro Marrone è ricercatore presso l'Area Sicurezza e Difesa dello Iai.

#### stampa



#### AffarInternazionali.it

#### Decreto di rifinanziamento Missioni internazionali al giro di boa

Federica Mogherini 03/02/2012

Il parlamento italiano ha recentemente approvato, come all'inizio di ogni anno, il decreto di rifinanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali. Si tratta di un passaggio parlamentare che consente di fare un bilancio e di tracciare le linee strategiche di intervento, le priorità ed il profilo che il paese esprime nei teatri di crisi in cui è impegnato, sotto l'egida delle Nazioni Unite, della Nato, dell'Unione europea.

#### **Programmazione**

Sarebbe certo più opportuno avere una o più sessioni parlamentari dedicate ad un'analisi più ampia ed approfondita degli scenari globali di crisi in cui l'Italia è chiamata ad agire, lasciando al decreto per il finanziamento delle missioni la sua specifica natura di allocazione di risorse. In assenza di una legge quadro sulle missioni - che giace bloccata nelle commissioni esteri e difesa della Camera, e che speriamo possa vedere la luce in questo anomalo scorcio di legislatura - l'unico strumento che il parlamento ha per valutare, discutere ed orientare la partecipazione italiana alle missioni internazionali è quello del rifinanziamento. Vediamo allora cosa cambia con il passaggio dal governo Berlusconi al governo Monti.

Innanzitutto, cambia - e di molto - la cornice. Negli ultimi quattro anni il finanziamento era avvenuto al di fuori del fondo missioni, che era stato istituito proprio per dare continuità e certezza all'impegno militare e civile dell'Italia nelle aree di crisi. Dal 2008 ad oggi, invece, i decreti avevano di volta in volta trovato finanziamenti a mala pena sufficienti per coprire qualche mese - a volte sei, a volte solo uno o due -, con il duplice risultato di svilire l'impegno di tanti italiani (che poi, a parole, venivano celebrati come "i nostri ragazzi") e di dare a partner ed alleati internazionali la sensazione di un'instabilità ed una incapacità di programmazione che non giovavano al paese.

Da quest'anno, invece, si torna a finanziare la partecipazione italiana alle missioni per una durata annuale e tramite il fondo preposto. Può sembrare un dettaglio di metodo o di stile, ma è invece un elemento di solidità estremamente importante e positivo.

Ma anche nel merito del provvedimento le novità non sono irrilevanti. Nel complesso, si tagliano quasi duecento milioni rispetto al 2011, facendo però delle scelte selettive - l'opposto della logica dei tagli lineari cari all'ex ministro dell'economia, Giulio Tremonti. Innanzitutto cresce l'investimento in cooperazione civile, sia nel teatro dell'Afghanistan e del Pakistan (7.400.000 euro) sia, in modo più consistente (14.200.000 euro) nelle altre aree di crisi. Ventidue milioni in più non sono un'enormità, ma in rapporto ai fondi quasi inesistenti della cooperazione sono abbastanza significativi e, soprattutto, invertono la tendenza del segno "meno" in un anno di difficoltà di bilancio come il 2012. Altra scelta non scontata, è quella non solo di confermare, ma di incrementare di 750.000 euro il fondo per lo sminamento, che arriva così ai due milioni.

#### Fronte afgano

Parallelamente, diminuisce la spesa complessiva per la componente militare delle missioni. È qui che le scelte si fanno più selettive e, quindi, indicative di priorità politiche e strategiche. Cala di circa 200 unità la presenza militare in Afghanistan, coerentemente con il progressivo passaggio di consegne alle autorità afghane in molte zone del paese e con la riduzione degli altri contingenti Isaf. Il 2012 sarà un anno cruciale, con il vertice Nato di maggio a Chicago chiamato a definire strategie comuni ed efficaci per il passaggio, dal 2014, dalla fase di transizione a quella di "trasformazione" del nuovo Afghanistan.

Una sfida non facile, che richiederà al tempo stesso piani di rientro militare molto attesi ed altrettanto delicati, e nuovi investimenti in assistenza formativa, in cooperazione istituzionale, in accordi per la ricostruzione e lo sviluppo economico. Il tutto, sullo sfondo di campagne elettorali per molti e importanti alleati - a partire dagli Stati Uniti, padroni di casa nella Chicago di Obama.

In linea con quanto avverrà nel corso dell'anno, l'Italia si prepara dunque ad un ridimensionamento della propria presenza militare in Afghanistan, che probabilmente avverrà verso la fine dell'anno e sarà

STAMPA Pagina 2 di 2

seguita da un ulteriore bilanciamento delle voci di spesa: meno forze sul campo, più carabinieri e guardia di finanza per formare forze dell'ordine e polizia di frontiera, più cooperazione civile, diplomatica, economica, giudiziaria.

Ancora, alla voce "riduzioni" si trova la fine di alcune missioni minori, ormai esaurite dal punto di vista militare - come in Iraq, dove restano in piedi solo progetti di cooperazione civile. Altre missioni, piccole ma rilevanti come quella in sud Sudan, nascono invece oggi.

#### Libano, Balcani e Libia

Un carattere particolare assume poi la decisione relativa al Libano, dove pur assumendo il comando della missione Onu, l'Italia riduce il numero dei militari, anche se in misura minore di quanto prevedesse di fare il precedente governo. Questo è uno dei dossier sui quali l'inversione di tendenza appare più netta, con il nuovo governo impegnato in una riqualificazione del ruolo italiano nell'area mediterranea, dopo il "downgrading" operato dal precedente esecutivo.

È evidente infatti che la regione che si estende dal confine tra Libano e Israele fino alla Siria è strategica e vitale per l'Italia, che può svolgervi un ruolo molto utile e, per altro, unanimemente riconosciuto dagli interlocutori locali e dalle organizzazioni internazionali.

Anche per questo si sta decidendo di accrescere la presenza militare in aree, come ad esempio i Balcani, alle quali il precedente governo sembrava dedicare minore attenzione, nonostante fosse chiaro che la stabilità recentemente conquistata avesse evidenti fragilità. Le rinnovate tensioni nel nord del Kosovo, le difficoltà in Bosnia rappresentano un elemento di preoccupazione prioritario per un paese che, come l'Italia, confina direttamente con la regione ed intrattiene con i singoli paesi intensi rapporti economici, politici e diplomatici.

Questione non meno scottante, infine, è quella libica. Delle contraddizioni del governo Berlusconi è difficile dimenticarsi, dal baciamano in poi. Il governo Monti non può che avere tra i suoi obiettivi principali quello di ricostruire una credibilità perduta anche qui, nel Mediterraneo, con quei paesi oggi impegnati in transizioni difficili e non univoche - dall'Egitto alla Tunisia, passando per la Libia, dove Monti si è appena recato per la sua prima visita ufficiale fuori dai confini europei.

Conclusosi, mesi fa, l'intervento militare, oggi è prioritario dare seguito alle successive risoluzioni delle Nazioni Unite: sostenere la nuova Libia nel momento più critico, quello della ricostruzione, della riconciliazione nazionale, della formazione di una struttura amministrativa e delle forze di polizia, dello sminamento del territorio e della bonifica dall'enorme quantità di armi in circolazione nel paese. Per questo prevedere già per il 2012 un impegno, seppur minimo e ancora molto flessibile, di assistenza civile e militare alla complicata e delicata fase di costruzione della nuova Libia sembra una scelta saggia e lungimirante, che ben si accompagna alla volontà di recuperare un ruolo credibile e positivo nella regione mediterranea.

#### Riforma della difesa

Infine, due chiare priorità strategiche sono emerse dall'audizione dei ministri degli affari esteri, Giulio Terzi e della difesa, Giampaolo Di Paola, davanti alle commissioni esteri e difesa di Camera e Senato. Da una parte, è stata ribadita la necessità di un approccio "integrato" alla sicurezza - ovvero non solo militare ma anche e soprattutto diplomatico, civile, attento ai fattori di sviluppo economico e all'affermazione dei diritti umani. Dall'altra, si è sottolineata l'esigenza non più rinviabile di procedere speditamente al rafforzamento dell'integrazione europea nel campo della difesa. Terreno scivoloso, in questi duri tempi di mancanza di leadership europea e tentazioni di ritorno alla dimensione nazionale, sul quale però è più urgente che mai avventurarsi, con coraggio e determinazione, perché continuare a pensare che sia un sogno necessario ma irrealizzabile non lo farà certo diventare realtà.

Mentre è di cambiamento reale, e lungimirante, che si avverte l'urgenza. È in quest'ottica che si può utilmente affrontare il tema complesso e serio della ridefinizione del sistema di difesa, anche alla luce dei tagli di bilancio intervenuti in questi anni senza che la questione venisse mai affrontata in modo organico. Il ministro Di Paola ha giustamente indicato nella prossima riunione del Consiglio supremo di difesa, prevista per l'8 febbraio, un passaggio cruciale per questo processo. Toccherà contestualmente al governo e al parlamento svolgere una revisione del sistema di difesa che abbia un carattere sinottico, razionale e, al tempo stesso, trasparente.

Federica Mogherini è deputata del Partito democratico e segretario della Commissione difesa della Camera.

#### Istituto Affari Internazionali

IAI WORKING PAPERS 13 | 07 - February 2013

ISSN 2280-4331

### Italian Missions Abroad: National Interests and Procedural Practice

#### Federica Di Camillo and Paola Tessari

#### Abstract

Italy has been increasingly active in international military missions since the end of World War II. This paper aims at showing that the procedures related to the deployment and extension of military missions abroad several shortcomings. have procedures, which are focused mostly on technical aspects, are bound to certain time limits and do not ensure significant parliamentary debate or any kind of parliamentary debate at all. This negatively affects the identification and pursuit of Italian national interests in the deployment of missions abroad. Yet national interests are crucial: international missions are essential for foreign policy, but they represent a means and not an objective in and of itself. As a way forward, we identify a number of recommendations in the areas of law, policy practice and political debate that could improve the status quo.

Keywords: Italy / Italian Parliament / Military missions / Defence policy / Foreign policy / National interest

#### Italian Missions Abroad: National Interests and Procedural Practice

by Federica Di Camillo and Paola Tessari\*

#### Introduction

Several problematic aspects regarding the deployment of Italian missions abroad might be little known. For instance, there was no parliamentary intervention in as many as 30 missions out of the 124 launched between the end of World War II and 2010. In addition, where the parliament did have a say, it was mostly in relation to the allocation of funds and not to the necessity of the mission. Moreover, political parties have often been unable to identify clearly the national interests pursued by a mission, or how these interests can be distinguished from the internationally shared values of peace and security. Unlike what happens in other countries, Italian missions abroad have rarely (perhaps never) entailed economic advantages, for example in terms of industrial cooperation or trade. The expression "national interest" itself is indeed one of the least used in the Italian political vocabulary.<sup>2</sup>

The procedures employed for sending missions abroad and extending their mandate have several limits, which become critical when it comes to defining national interests. In fact, these procedures negatively affect the need to discuss Italy's role in international missions in relation to the country's interests. In this paper we first provide some data on Italian missions abroad. We then consider the actors, the deployment of missions and their extension procedures, underlining the critical aspects related to what has become a consolidated practice. Finally, we address how recent government initiatives and the wider policy debate may improve the identification of national interests and their pursuit.

#### 1. Italian missions abroad: facts and figures

Since the end of World War II to 2012, Italy has participated in 132 military missions, 25 of which are still ongoing. The majority (96) were deployed within international organizations as follows: 38 under the aegis of the United Nations, 27 under NATO's leadership, and 23 within the EU.<sup>3</sup> The remaining missions were deployed under the control of the Western European Union (WEU) (3), the Organization for Security and

Paper prepared for the Istituto Affari Internazionali (IAI), February 2013.

<sup>\*</sup> Federica Di Camillo and Paola Tessari are respectively Senior Fellow and Intern in the Security and Defence Area at the Istituto Affari Internazionali (IAI).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Camera dei Deputati-Servizio studi, "Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali", in *Dossier di documentazione XVI legislatura. Quaderni*, No. 4 (24 June 2010), <a href="http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm">http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", in *Documenti IAI*, No. 1205 (September 2012), p. 24, http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1205.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Camera dei Deputati-Servizio studi, "Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali", cit.

Cooperation in Europe (OSCE) (2), NATO and WEU together (2) and finally the EU together with the WEU (1). In turn, 36 missions were deployed outside the framework of international organizations: among those, 9 were conducted in accordance with UN resolutions or were in some way linked to the UN.4

With respect to contributions to international organizations, Italy ranks first among EU countries in terms of personnel made available to the UN (as of January 2013 Italy contributed 1.121 military and police personnel), and sixth in terms of financing peacekeeping operations, providing 5 percent of the total contribution of UN Member States.5 As recently recalled by Minister for Foreign Affairs Giulio Terzi, Italy has provided 120,000 soldiers in 68 peacekeeping operations since the inception of the United Nations.<sup>6</sup> Italy ranks sixth with respect to participation in EU missions within the Common Security and Defence Policy (CSDP) and fourth in NATO with respect to both financial contributions and personnel, providing about 4,000 soldiers<sup>7</sup> (for instance, in 2001 Italy deployed the largest contingent, second to the US's, in the NATO mission in Kosovo, KFOR). On average, Italy has deployed 8,000 soldiers in 30 missions per year. Italy also took over the UNIFIL command in Lebanon from February 2007 to January 2010 (and again since January 2012), twice the NATO KFOR command in Kosovo, the ISAF command in Afghanistan from August 2005 to May 2006, and has maintained the ISAF Regional Command West since 2006.

As this data show, Italy is traditionally committed to multilateral missions: "At least three different factors affect this choice. First, the opportunity to confirm and, possibly, reinforce Italy's role within international organizations. Second, the very nature of emerging threats, ranging from terrorism to piracy, which require multilateral responses. Third, the political sustainability of missions: legitimacy and bipartisan consensus among internal political forces are possible thanks to the collective nature of the missions. In fact, Italian participation in missions always takes place within international organizations - NATO, the UN, the EU".8

# 2. Actors, mission deployment and extension procedures

There is no ad hoc legislation in the Italian legal order on the deployment of armed forces in international missions.9 The procedure is based on both constitutional and sub-constitutional norms and on consolidated practice.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> See the UN Peacekeeping website: *Troops and Police contributors: Contributions by country*, http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml; Financing Peacekeeping, http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> "Onu: Terzi, Italia rispettata per contributo a missioni pace", in *La Repubblica*, 26 November 2012, http://www.repubblica.it/ultimora/24ore/nazionale/news-dettaglio/4262633.

See the Italian Ministry of Defence website: Operazioni militari, http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx.

IAI and ISPI. "L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità", in Documenti IAI, No. 1004 (March 2010), http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1004.pdf (authors' translation).

Parts of this section are largely based on Alessandro Marrone and Federica Di Camillo, "Italy" in Heiko Biehl (ed.), Strategic Culture in Europe, Heidelberg, Springer, 2013 forthcoming, p. 193-206.

With reference to the actors involved, the 2011 *Italian Military Doctrine*<sup>10</sup> identifies three levels of responsibility:

- The political-strategic level, including the constitutional bodies responsible for political guidance, thus the government and the parliament. A Political Strategic Committee (PSC) has been set up within the Presidency of the Council of Ministers chaired by the Prime Minister and tasked with the political and strategic guidance of crises. This level also comprises the President of the Republic and the Supreme Defence Council (SDC), chaired by the President of the Republic, who, however. has no executive powers. The SDC, composed of the Prime Minister, the Ministers of Defence, Foreign Affairs, Interior, Treasury, Economic Development (and others upon the President's request) as well as the Chief of Defence Staff, is responsible for examining general political and technical problems, and fundamental decisions in the field of national security and defence. Therefore, it is within the SDC that prompt information on the government's decisions are gathered, also during crises, to allow the President of the Republic to carry out his/her function of Guarantor of the Constitution. Opinions expressed within the SDC can heavily influence the government's decision even before the matter is brought before parliament. The unpredictability and rapid evolution of crises may bring the President of the Republic to be the first and only counterpart of the government. Moreover, "since the parliamentary counterposition is focused only on the constitutional or unconstitutional character of the mission in object, rather than on its appropriateness, the opinion of the President of the Republic (prior to the interplay between government and parliament) on the compliance with the Constitution is inevitably politically significant". 11 The general guidelines of Italy's security and defence policy are defined at this political-strategic level, through the relationship of trust between government and parliament. Because of this, the government has to conform to the political guidance expressed in parliament.
- The political-military level, which includes the Defence Minister, responsible for implementing the guidelines worked out at the political-strategic level.
- The strategic-military level, represented by the Chief of Defence Staff who, according to the directives provided by the Minister of Defence, is responsible for the planning, deployment and use of the armed forces.

As regards procedure, the Constitution sets out (under art. 78 and 87.9) that "Parliament decides on the state of war and gives the necessary powers to the Government" and that the President of the Republic declares the state of war as decided by the parliament. This provision clearly highlights the centrality of parliament as a matter of principle. However, these legal provisions have never been applied in deciding upon the deployment and management of Italian missions (deployed mainly

-

(authors' translation).

Stato Maggiore della Difesa, La dottrina militare italiana. Edizione 2011 (PID/S-1),
 http://www.difesa.it/SMD\_/Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Pagine/Dottrina\_Militare\_Italiana.aspx.
 Giulio Maria Raffa, L'Italia s'è desta?' Profili giuridici della partecipazione italiana alle missioni militari all'estero, Tesi di laurea triennale, Scienze politiche e internazionali, Università di Pisa, 2011, p. 68

as a part of multilateral initiatives, as seen above) since they do not constitute acts of war in legal terms. 12

At the same time, art. 10.1a of the *Code of Military Rules*<sup>13</sup> describes a procedure based on previous norms and practices: the government takes defence- and security-related decisions, which are first discussed by the Supreme Defence Council and then examined and *approved* by parliament. The Defence Minister is then responsible for the implementation of the decisions. In most cases therefore, the decision concerning the use of armed forces abroad is taken by the government, which assesses whether or not to participate in international operations and is responsible for this decision vis-àvis the parliament. As stated by Natalino Ronzitti, "the lack of *ad hoc* legislation has been filled by a parliamentary intervention either before or after the deployment of armed forces, or when the government submits the law decree issued to finance the mission to parliament for the passing into law. [...] Parliamentary control is only a political control and not a formal authorization of the use of force decided by the government like the authorization envisaged in case of 'war' according to art. 78 of the Italian Constitution."<sup>14</sup>

As a result, parliamentary interventions<sup>15</sup> have taken place at different times with respect to the beginning of the missions (before, during, after) and with different instruments, as reported below.

Type of act	Prior approval	Contemporary approval	Subsequent approval
Law	6	1	1
Law decree	25	3	21
Motions approval	2	1	1
Resolutions approval	6	2	3
Questions	1	1	2
Hearings	9	4	7
Total	49	11	34

Source: Authors' elaboration on Camera dei Deputati-Servizio studi, "Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali", cit.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Natalino Ronzitti, "Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive", in *Contributi di Istituti di ricerca specializzati*, No. 90 (April 2008), p. 3-4, <a href="http://www.iai.it/pdf/Oss\_Transatlantico/90.pdf">http://www.iai.it/pdf/Oss\_Transatlantico/90.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Government bill No. 66 of 15 March 2010. See Decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010, *Codice dell'ordinamento militare*, http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010-03-15;66.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Natalino Ronzitti, "Impegno crescente dell'Italia: Il conflitto in Libia e il ruolo del parlamento", in *AffarInternazionali*, 2 May 2011, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1745 (authors' translation).

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Only the first parliamentary intervention has been considered, but in the majority of cases the Parliament has repeatedly intervened on the same mission. See Camera dei Deputati-Servizio studi, "Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali", cit.

Considering that the figures above are based on a set of 124 missions (period: end of World War II to 2010), it is worth noting that the parliament did not intervene at all in 30 out of 124 cases. With respect to the remaining 94 cases, parliamentary approval was received prior to deployment of the operation only for 49 missions, at the same time as deployment for 11, and after deployment for 34. With reference only to the operations conducted in the framework of international organizations (90), the data shows 31 cases of parliamentary approval prior to the deployment of the missions, 7 cases of contemporary approval and 30 cases of subsequent approval. On 22 occasions the parliament did not intervene at all.<sup>16</sup>

The authorization to deploy armed forces abroad can be based either on a law decree converted into law by parliament within 60 days or a bill presented by the government and approved in parliament. The latter is rarely the case, considering that out of 85 missions:

- only 3 were based on a bill presented by the government (mainly ratification of international agreements concerning the mission in question);
- 26 were exclusively based on a law decree subsequently passed into law;
- 56 were based both on a law decree adopted after the mission had already begun, and then converted into law, as well as on ordinary law (in some cases filling the gap of law decrees not converted into law in time).<sup>17</sup>

Law decrees are thus the key legal instrument for the deployment and the renewal of Italian participation in missions. This is confirmed by a review of financing procedures that have changed over time, along with the increase of participation in international missions.

Initially, because of their exceptional and unpredictable nature, missions were financed by a Reserve Fund established in 1978, in the budget line of the then-Ministry of Treasury, and acting like a fund for unexpected expenditure aimed at covering the gaps

6

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> For some examples on the most significant cases, see Camera dei Deputati-Servizio studi, "Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali", cit. (authors' translation): Parliamentary intervention prior to the mission; regarding IFOR in former Yugoslavia, December 1995, the government previously verified the parliament's support, opening a debate which ended with a political guidance act. Intervention contemporary to the mission: NATO operation in Kosovo on 24 March 1999. On the same day, the Deputy Prime Minister informed the parliament and the government on the evolution of the crisis. On 26 March, a debate took place in parliament with the approval of two motions by the Senate and three resolutions by the Chamber of Deputies. Intervention subsequent to the mission: regarding the humanitarian mission NATO AFOR (or Allied Harbour) in Albania from 8<sup>th</sup> April 1999, in the context of the war actions in Kosovo the parliamentary intervention took place after the deployment of the mission through the approval of resolutions. In other cases, the government only informed the parliamentary Commissions (as for the military operation Deliberate Force by NATO in Bosnia in 1995). For the recent EU missions in Congo and Darfur (2005), and for the first NATO mission in Iraq (2004), the parliament expressed its opinion during the discussion on the law decree on financing, after the deployment of the mission. No intervention: UNMOGIP (January 1959) in India and Pakistan, UNIIMOG (August 1988) in Iran and Iraq, UNIFIL (July 1979) in Lebanon, UNTAC (July 1992) in Cambodia, MINUGUA (July 1995) in Guatemala, and the most recent MONUC (December 1999) in Congo, UNMIL (October 2003) in Liberia and Distinguished Games (July 2004) in Greece. They are mainly missions deployed following the obligation deriving from the participation in International Organizations. Ibidem.

in the budget allocation.<sup>18</sup> Even though increasing participation in missions abroad reduced the unpredictability of these operations, financing was based on the aforementioned fund until 2004, when a dedicated "Reserve fund for contingent expenses deriving from the extension of the mandate of international peace operations" was set out in the state budget law for 2004 (1,2 billion euros was thus established under art. 3.8. of the law No. 350 of December 2003). Nevertheless, this kind of fund has often turned out to be insufficient for overall expenses, with further financing needed and therefore taken from the "first" fund for unexpected expenditures (1978), or newly allocated through other instruments, such as law decrees. Moreover, this "second" Reserve Fund established in 2004 did not set up a permanent mechanism regarding the financing of missions because the sums allocated usually covered a period that varied from one to three years and, once the deadline was reached, there was no obligation for the budget to renew the financing.

As a matter of fact, from 2004 to 2011 (inclusive), missions were largely financed outside this "second" fund established in 2004. For instance, state budget law for 2007 allocated 1 billion euros to this Reserve Fund for each year from 2007 to 2009. But looking more closely, if we take 2009, the overall financing for missions - in addition to the 1 billion euros allocated to the aforementioned Reserve Fund through the state budget law for 2007 - amounted to 808 million euros for the period January-June (law decree 209/2008), 510 million euros for the period July-October (law 108/2009) and 187 million euros for the period November-December (law decree 152/2009). That means that 1 billion euros of the overall financing of missions in 2009 came from the "second" Reserve Fund established in the state budget law (since 2004) while 1.5 billion euros came from elsewhere, through the legislative acts mentioned previously. The resulting ratio is 1:1.5 and that means that most of the financing for missions is managed outside the dedicated Reserve fund and through law decrees that are instruments which should be used only in cases of "urgent legislation", which can have a very short term timeline, and which present a series of negative aspects (see below).

In fact the use of law decrees brings both advantages and disadvantages. On the positive side, this mechanism gives the government the power to act directly and immediately in case of crisis. Law decrees allow for a rapid definition of the fundamental aspects of a mission (such as the coverage of financial expenditures, the duration and the penal provisions applicable to the military personnel involved). They also guarantee a certain degree of parliamentary control, comprising the lack of obligation to convert a law decree into law. Parliament may also resort to a confidence vote if it considers the government's action inappropriate and can control it through instruments such as inquiries, hearings, interrogations, and questions (especially within the Foreign Affairs and Defence Commissions of the Senate and the Chamber of Deputies, which are places of ongoing political confrontation). As an additional guarantee, actions by the actors involved (government and parliament) must comply

7

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Art. 9 of Law No. 468 of 5 August 1978. See Legge n. 468 del 5 agosto 1978, *Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*, http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1978;468. See also Renato Somma, "La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma", in *Federalismi.it*, Vol. 9, No. 7 (6 April 2011), p. 23, http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=17889.

Renato Somma, "La partecipazione italiana a missioni internazionali…", cit., p. 5.

with art. 10.1 and 11 of the Constitution, which forbid wars of aggression, and with the provisions of international law, including those allowing for the use of armed forces.

On the negative side, the recurrent use of law decrees in the past 20 years has reinforced the government's role, especially when law decrees are frequently reiterated because they have not been converted into law within the established time limits. Consequently, in the majority of cases, parliament's role has been reduced to a posteriori approval through the conversion of the law decrees into law. While parliament may adopt amendments to law decrees during the procedure of conversion into law, this has happened only very rarely so far. In addition, since conversion laws usually cover a period of six months, parliament mostly ends up deliberating on the financial aspects which are conditioned by legislative limits, rather than on a political assessment on the content of the mission.

Moreover a parliamentary debate which is limited almost exclusively to financing is not only the cause of "omissions", as it does not consider the appropriateness of a mission. but also generates a number of "distortions" related to the overlapping of competences and roles. With the current mechanism, members of parliament can end up being involved in decisions concerning technical-military issues which should, instead, fall under the competence of the strategic-military level. Consequently, political and operational responsibilities overlap creating inefficiencies, as in the case of decisions concerning the choice of the most appropriate arms systems for a specific phase of a mission.20 Other distortions are those related to the allocation of funds to R&D defense investment programmes. As in the latest financing law decree devoted to the extension of Italian military missions (No. 215 of 29 December 2011), funds devoted to the missions were also allocated to industrial investments with the result of partly conditioning long-term R&D planning that characterizes defence technologies to the short-term planning of the financing law decrees. This period has been usually six months over the last years, but sometimes even shorter: for instance in 2009, the financing took place in three phases (the last covering only a 2-month period): January-June, July-October and November-December. In this respect, the initiative of Prime Minister Mario Monti to return to covering the financing for a one-year period<sup>21</sup> and through the dedicated Reserve Fund (firstly established by the state budget law for 2004) is welcome and hopefully will be followed also by the next government. By covering a more extended period, this choice contributes to overcoming a certain perception of insecurity by the armed forces and by Italy's allies. Above all, it optimizes the efforts to achieve long-term planning.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> This was the case for the debate promoted by the Defence Minister himself in 2011 on the armament of four Italian air fighters in Afghanistan. "In that case the opposition to the deployment of other weapons with armaments comparable to those already on the field - in absence of changing the rules of engagement could only be based on the will to please the electorate by opposing a decision of the government". See Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 25 (authors'

translation).

21 According to the law decree for 2012, the extension of the mandate of international missions (art. 1) covered the entire period from 1 January to 31 December 2012. See Law decree No. 215 of 29 November 2011: Decreto-legge n. 215 del 29 novembre 2011, Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia..., http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;215.

# 3. International missions, procedural shortcomings and the national interest

The conclusions we can draw from this analysis confirm that the procedures related to the deployment and extension of military missions abroad have several shortcomings. These shortcomings make it difficult to identify and assess the national interests involved. The procedures which are focused mostly on technical aspects are bound to certain time limits and do not ensure significant parliamentary debate or any kind of parliamentary debate at all. This negatively affects the identification of Italian national interests in the deployment of missions abroad.<sup>22</sup>

Without pretending to be exhaustive, any new *ad hoc* legal framework for and/or any improvement in the practice and in the political awareness involved in the deployment and extension of a mission should consider several aspects with a premise: of the possible reform proposals, those focused on "procedure" (for both the deployment and extension of missions) are preferable to those focused on "content" which could, instead, be problematic and inappropriate. In fact, drafting for example a list of circumstances in which Italy can intervene could result in classifications that are not shared at either the national or international level.<sup>23</sup> In addition, defining categories of crisis could be inefficient due to the nature of crises and conflicts and their unpredictable evolution that require flexible and prompt reactions.

In focusing on *procedure*, we should first consider the compliance with the principle - established by the Constitution - of *joint participation* of the bodies responsible for political guidance (parliament and government) and guarantee (Head of State) in decisions concerning the international security of the state. This means that the above-mentioned bodies should be involved in an appropriate and balanced manner in the procedure: while assuring a strong role for government, so that it can act immediately in times of crisis, an equally a strong role for parliament, based on increased control and guarantee powers, is also needed.

Specifically, parliamentary intervention should always be *prior* to the deployment of a mission to assure effective guarantees.<sup>24</sup> In reality, as seen above, the large and

-

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> "The expression 'national interest' disappeared from the political vocabulary. It was enthusiastically replaced by multilateralism, meaning a concept which does not exist in the reality of international politics. [...] In any case, the participation in international missions allows the legitimization under the 'ecumenical fetish' of the UN, under humanitarianism, loyalty to NATO or to the EU or to the 'major principles' of the international order. This is more a rhetorical artifice, useful to gain consensus and hide drawbacks in other sectors. But in so doing we avoid a real debate on national interests, meaning whether it is worth intervening or not". See Carlo Jean, "La via italiana alle operazioni di pace", in *AffarInternazionali*, 2 July 2011, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1801 (authors' translation).

<sup>2011,</sup> http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1801 (authors' translation).

The Code of Military Rules (2010) reiterates the similarity between the state of war (as foreseen in the Constitution) and serious international crises (whose meaning, definition and declaration are not clear). See Giuseppe De Vergottini, "Il ripudio della guerra, il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero", intervention at the conference on L'art. 11 della Costituzione, baluardo della baluardo della vocazione internazionale dell'Italia, Rome, 27 November 2012. Again, the relevant definitions of the President of the Council of Ministers' decree on the national organization for crisis management appear generic and somehow tautological in order to allow different interpretations regarding national interests and crisis. See President of the Council of Ministers' decree of 5 May 2010, http://gazzette.comune.jesi.an.it/2010/139/1.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Giulio Maria Raffa, *L'Italia s'è desta?*, cit., p. 87 (authors' translation): "According to the Ruffino Resolution, the basis for the consolidated practice, parliamentary approval shall always be prior to the

ordinary use of the law decrees has reduced the role of parliament to *a posteriori* approval through the conversion of the financing law decrees into law. The content itself of these law decrees can imply distortions (to be avoided for the future), as those regarding the involvement of parliament in technical-military issues or in the allocation of funds to R&D defence investment programmes. A content that - it is the case for the latest financing law decree devoted to the extension of Italian military missions (No. 215 of 29 December 2011) - can be complex and sometime covers issues that are simply not related to international missions and that should not be part of an instrument of urgent legislation but rather be addressed separately in details through other instruments. The fact is that until now the parliament's procedure for the deployment and extension of instruments to guide Italian participation in international missions has been based mostly on law decrees for re-financing. However, the evaluation of a mission should be kept separate from the need to allocate funds. The latter could involve a law decree, while the former should be based on other procedures and instruments for an assessment of the overall strategic coherence.

In order to verify this overall strategic coherence dedicated parliamentary sessions debating the development of international missions are needed. To date, no formal mechanism is envisaged for the government to report to parliament on the situation of Italian contingents abroad. In this respect, the introduction under art. 10-bis of the Law No. 13 of 24 February 2012<sup>25</sup> of quarterly communications by the Defence and Foreign Affairs Ministers concerning the situation of ongoing missions and development cooperation operations can represent "a first step towards the establishment of a dedicated annual parliamentary session. This session, concerning Italy's role, objectives and modalities in relation to international missions, would contribute to the development of an in-depth and constructive reflection thereupon". <sup>26</sup>

It would be sensible that this novelty introduced by Prime Minister Mario Monti together with the other two aforementioned initiatives to return to covering the financing for a one-year period and through the dedicated Reserve Fund - be followed also by the next government and that its application be monitored to record progress and enable improvements.

In this paper we argue that the procedures currently employed for sending missions abroad and extending their mandate impede a comprehensive articulation of national interests. International missions are essential for foreign policy, but they represent a

adoption of a decision. Nevertheless, that provision shall not be interpreted too strictly, since the government holds the power to address immediately and directly a situation of serious and imminent danger threatening the security of the Republic, recurring if necessary to the use of force". The Ruffino Resolution was approved on 16 January 2001 by the Defence Commission of the Chamber of Deputies and it rules a constitutional procedure for the deployment of Armed Forces abroad, attached to art. 1 of 18 February 1997 regarding the restructuring on the attributions of the Defence Minister. Based on law No. 25 of 1997, this resolution provided the basis for the practice established over the years. However its value was strictly political and terminated at the end of the relevant legislature (XIII) in 2001. See Camera dei Deputati-Commissione Difesa, *Risoluzione n. 7-01007 Ruffino ed altri*, 16 January 2001, http://legislature.camera.it/ dati/leg13/layori/bollet/200101/0116/ndf/04 pdf

10

http://legislature.camera.it/\_dati/leg13/lavori/bollet/200101/0116/pdf/04.pdf.

Legge n. 13 del 24 febbraio 2012, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 215*, http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;13.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 44 (authors' translation).

means and not an objective. This point cannot be taken for granted: even at EU level, the European Parliament has warned against the possible replacement of foreign policy (CFSP) by missions (CSDP).<sup>27</sup> National interests should be identified in relation to a specific mission beyond general objectives.<sup>28</sup> According to a recent study, Italy's participation in international missions may be traced back to four main objectives: peace-keeping, enhancement of multilateralism, international prestige, loyalty to international commitments and allies (mainly NATO and the EU). The study argues that "The main reasons - peace, multilateralism, prestige and loyalty - are fundamentally universal, thus they can justify intervention all over the world. A force interposing between two fighting parties contributes to peace, and reinforces Italian prestige within the UN, be it between Israel and Lebanon, or the Tamil Tigers and the Ceylon government. This may result in a waste of energy, leading to the deployment of forces without any precise strategic criterion".<sup>29</sup>

National interests have to be considered with a more strategic approach oriented to short, medium and long-term periods in relation to a specific mission. Debate should go beyond general interests, taking into consideration Italy's specific interests involved in each mission, clarifying if, how and how much Italian participation is needed to safeguard them, and providing relative guidelines for their pursuit.<sup>30</sup> National interests (and the means to pursue them) should be defined regularly and not only at the launching of a mission. The mandate of a mission should not be extended by default, insofar as national interests and Italian commitments evolve over time.

Among the possible national interests also *economic interests* should be assessed. The reality today is that economic interests are often considered a *taboo* for Italian missions. Some have pointed out that economic interests have never influenced the decision to participate in an international mission, and even that no direct interests have ever been taken into consideration. This is confirmed if we analyse relevant countries' imports from Italy (or their public investments): "This lack of direct interest is positive for the perception of Italy abroad, since it confirms that certain decisions are based only on political or strategic interests. *Perhaps we are too cautious or, as some argue, naïve, since we do not value our missions economically, at least to make up for expenses*" (our italics).<sup>31</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> European Parliament, Resolution on the development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty (P7\_TA(2011)0228), 11 May 2011, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:377E:0051:0065:EN:PDF.

Federica Di Camillo and Lucia Marta, "National Security Strategies: The Italian Case", in Working Papers Elcano, No. 39/2009 (October 2009),

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\_eng/content?wcm\_global\_context=/elcano/elcano\_in /zonas\_in/dt39-2009.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> See Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 24 (authors' translation): "Some missions of the last 20 years were linked to a clear national interest. Among those, operation Alba in 1997, an international stabilization mission in Albania led by Italy, and decided by the Government's initiative; several missions in the Western Balkans, whose stability is essential to Italy; or the naval mission in the Gulf 1 (1987-1988) to protect the maritime traffic in the Strait of Hormuz from the aftermath of the Iran-Iraq conflict and Atalanta/Ocean Shield, two missions against piracy in the Indian Ocean still ongoing".

<sup>30</sup> Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", cit., p. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Michele Nones, "Come si valuta una missione", in *Limes*, No. 3/2007, p. 101 (authors' translation).

National interests should be identified and pursued. This is why the opportunity of establishing "coordination structures" for each mission should be considered in order to manage, from the beginning, all aspects of the intervention, and to carry out these activities when the military component is no longer deployed. To this end, proposals like the following should be considered in order to introduce military missions abroad in the framework of a global plan for interventions: "The coordination of security and defence forces and of public and private investments would be considered, taking into account also the role of NGOs. For each mission an inter-ministerial working group would be created, with the aim of ensuring from the beginning management and monitoring of the mission with the most informal approach and access and circulation of information. The role of these working groups could be easily reinforced as follows: firstly, by nominating a representative of the government (not involved in administrative tasks) tasked full-time with following the evolution of the relevant factors related to the missions and able to overcome the divisions between the individual ministry's competences; secondly, by nominating a minister of reference for each mission (taking also into consideration its evolution) acting on behalf of the whole government; and finally by keeping the government and parliament fully informed in order to ensure their involvement".32 A comprehensive and continuous coordination beyond the military component and presence is therefore needed.

Bearing in mind the negative effects that current procedures have on the discussion of Italy's role in international missions in parliament in terms of defining and pursuing national interests we would recommend improvements in the procedures first. Altering the procedures would create a more propitious environment for political debate, particularly in parliament. This, in turn, would be functional to the definition of Italy's specific interests involved in each mission and to the guidelines for their pursuit. Such an identification of national interests, conducted regularly and within a broader strategic framework, is of the essence also in view of the ongoing cuts in the defence budget, which call for greater prioritization and fine-tuning of the objectives and instruments deployed in the context of military missions abroad.

Updated: 21 February 2013

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Ibidem, p. 104 (authors' translation).

#### References

Mario Arpino, "Regole d'ingaggio: una realtà complessa su cui fare chiarezza", in *AffarInternazionali*, 4 April 2007, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=501

Francesco Bevilacqua, "Governo Monti: nuovi finanziamenti per le missioni di guerra", in *Il Cambiamento*, 10 February 2012,

http://www.ilcambiamento.it/guerre/governo\_monti\_nuovi\_finanziamenti\_missioni\_guerra.html

Valerio Briani, "Forze armate sotto pressione", in *AffarInternazionali*, 14 April 2010, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1436

Camera dei Deputati-Servizio studi, "Le missioni internazionali: tabelle e grafici", in *Dossier di documentazione XVI legislatura. Documentazioni e ricerche*, No. 254 (20 July 2011), http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0403.htm

Camera dei Deputati-Servizio studi, "Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali", in *Dossier di documentazione XVI legislatura. Quaderni*, No. 4 (24 June 2010), http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm

Camera dei Deputati-Servizio studi, "Proroga missioni internazionali - D.L. n. 227 del 2012", in *Temi dell'attività Parlamentare*, http://www.camera.it/465?area=13&tema=457

Giuseppe De Vergottini, "Il ripudio della guerra, il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero", intervention at the conference on *L'art. 11 della Costituzione, baluardo della baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Rome, 27 November 2012

Federica Di Camillo and Lucia Marta, "National Security Strategies: The Italian Case", in *Working Papers Elcano*, No. 39/2009 (October 2009), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\_eng/content?wcm\_global\_contex t=/elcano/elcano\_in/zonas\_in/dt39-2009

Focsiv, "Decreto Missioni, una proroga senza analisi critica", 2 February 2012, http://www.volontariperlosviluppo.it/index.php?option=com\_content&view=article&id=1871

Stefania Forte and Alessandro Marrone (eds.), "L'Italia e le missioni internazionali", in *Documenti IAI*, No. 1205 (September 2012), http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1205.pdf

IAI and ISPI, "L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità", in *Documenti IAI*, No. 1004 (March 2010), http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1004.pdf

Carlo Jean, "La via italiana alle operazioni di pace", in *AffarInternazionali*, 2 July 2011, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1801

Alessandro Marrone, "I quattro pilastri della riforma della Difesa", in *AffarInternazionali*, 17 December 2012, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2208

Alessandro Marrone and Federica Di Camillo, "Italy" in Heiko Biehl (ed.), *Strategic Culture in Europe*, Heidelberg, Springer, 2013 forthcoming, p. 193-206

Federica Mogherini, "Missioni all'estero, si cambia passo", in *Europa*, 20 January 2012, http://www.europaguotidiano.it/2012/01/20/missioni-allestero-si-cambia-passo

Federica Mogherini, "Missioni internazionali al giro di boa", 3 February 2012, in *AffarInternazionali*, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1962

Michele Nones, "Come si valuta una missione", in *Limes*, No. 3/2007 (May 2007), p. 99-105

Nicoletta Pirozzi (ed.), "L'Italia nelle missioni civili dell'Ue. Criticità e prospettive", in *IAI Quaderni*, No. 35 (February 2010), http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=127

Giulio Maria Raffa, L'Italia s'è desta? Profili giuridici della partecipazione italiana alle missioni militari all'estero, Tesi di laurea triennale, Scienze politiche e internazionali, Università di Pisa, 2011

Natalino Ronzitti, "Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive", in *Contributi di Istituti di ricerca specializzati*, No. 90 (April 2008), http://www.iai.it/pdf/Oss Transatlantico/90.pdf

Natalino Ronzitti, "Impegno crescente dell'Italia: Il conflitto in Libia e il ruolo del parlamento", in *AffarInternazionali*, 2 May 2011, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1745

Natalino Ronzitti, "Una legge organica per l'invio delle missioni militari all'estero", in *AffarInternazionali*, 12 May 2008, http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=814

Natalino Ronzitti, "NATO's Intervention in Libya: A Genuine Action to Protect a Civilian Population in Mortal Danger or an Intervention Aimed at Regime Change?", in *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. 21., 2011, p. 3-21

Renato Somma, "La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma", in *Federalismi.it*, Vol. 9, No. 7 (6 April 2011), p. 23, http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=17889

Stato Maggiore della Difesa, *La dottrina militare italiana*. *Edizione 2011* (PID/S-1), http://www.difesa.it/SMD\_/Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Pagine/Dottrina\_Militare\_Italian a.aspx

Giulio Terzi di Sant'Agata, "La cooperazione internazionale nel campo della sicurezza: l'Italia nelle principali organizzazioni multilaterali", in *La Comunità Internazionale*, Vol. 63, No. 1 (September 2008), p. 21-42, http://www.sioi.org/Sioi/GTERZI.pdf



# Istituto Affari Internazionali

#### Latest IAI Working Papers

Series editor: Nathalie Tocci

- 13 | 06 L. Kamel, Israel Remains on the Right. The Historical Reasons Behind a Long-established Political Supremacy
- 13 | 05 K. Makili-Aliyev, Azerbaijan's Foreign Policy: Between East and West
- 13 | 04 A.M. Gentili, Lessons Learned from the Mozambican Peace Process
- 13 | 03 N. Sartori, The European Commission vs. Gazprom: An Issue of Fair Competition or a Foreign Policy Quarrel?
- 13 | 02 T. Kunstein and W. Wessels, The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments
- 13 | 01 C.E. Sottilotta, Political Stability in Authoritarian Regimes: Lessons from the Arab Uprisings
- 12 | 30 S. Menegazzi, China Reinterprets the Liberal Peace
- 12 | 29 F. Prota and G. Viesti, 1930s or 2020s? A European Growth Strategy
- 12 | 28 V. Miranda, N. Pirozzi, K. Schäfer, Towards a Stronger Africa-EU Cooperation on Peace and Security: The Role of African Regional Organizations and Civil Society
- 12 | 27 A. Marrone, Defence Spending in Europe in Light of the Economic Crisis
- 12 | 26 C. Committeri, When Domestic Factors Prevail Upon Foreign Ambitions: Russia's Strategic Game in Syria
- 12 | 25 S. Cavasola, The Informal Europeanization of EU Member State Immigration Policies

#### The Institute

The Istituto Affari Internazionali (IAI), founded by Altiero Spinelli in 1965, does research in the fields of foreign policy, political economy and international security. A non-profit organisation, the IAI aims to further and disseminate knowledge through research studies, conferences and publications. To that end, it cooperates with other research institutes, universities and foundations in Italy and abroad and is a member of various international networks. More specifically, the main research sectors are: European institutions and policies; Italian foreign policy; trends in the global economy and internationalisation processes in Italy; the Mediterranean and the Middle East; defence economy and policy; and transatlantic relations. The IAI publishes an English-language quarterly (The International Spectator), an online webzine (AffarInternazionali), two series of research papers (Quaderni IAI and IAI Research Papers) and an Italian foreign policy yearbook (La politica estera dell'Italia).

# Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma

Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363 E-mail: iai@iai.it - website: http://www.iai.it

Send orders to: iai\_library@iai.it

DOCUMENTI IAI 12 | 05 – settembre 2012

ISSN 2280-6164

# L'Italia e le missioni internazionali

# a cura di Stefania Forte e Alessandro Marrone

di Valerio Briani, Vincenzo Camporini, Federica Di Camillo, Stefania Forte, Alessandro Marrone, Michele Nones, Stefano Silvestri, Alessandro Riccardo Ungaro

> Documento elaborato in occasione del convegno IAI-ISPI su "Il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali" Roma, 25 settembre 2012

Abstract: In un contesto mondiale in rapida e continua evoluzione, anche lo strumento delle missioni internazionali va ripensato. È lecito ed opportuno domandarsi quali siano gli interessi nazionali italiani in gioco nelle missioni e che ruolo l'Italia intende svolgere a livello internazionale, definendo meglio il livello di partecipazione militare compatibile con la difficile situazione economico-finanziaria e il necessario adeguamento dello strumento militare. L'Italia ha svolto, soprattutto nell'ultimo ventennio, un ruolo importante nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La consapevolezza di ciò impone una riflessione su quali siano oggi le nuove priorità e quale sia il livello di impegno sostenibile nel tempo. Un disimpegno italiano dalle missioni internazionali non colpirebbe solo lo status del paese, ma danneggerebbe in modo significativo, e difficilmente rimediabile, anche i suoi interessi di sicurezza, strategici ed economici. Un lusso che l'Italia non può e non deve permettersi.

Parole chiave: Italia / Missioni all'estero / Politica estera / Politica militare / Forze armate / Strumento militare / Nato / Unione europea / Nazioni Unite / Gestione delle crisi

#### L'Italia e le missioni internazionali

a cura di Stefania Forte e Alessandro Marrone\*

Intro	oduzione	3
	Alcuni trend della partecipazione italiana alle missioni internazionali	4
	Missioni internazionali: "Quo vadis" e "Cui prodest"?	10
1.	Il piano internazionale	
1.1.	Dissuasione nucleare e proliferazione	12
1.2.	Nuove potenze e sicurezza globale	13
1.3.	Nuove tecnologie, nuovi spazi, nuove "guerre"	15
1.4.	Italia e Europa alla prova	18
2.	Il piano politico interno	20
2.1.	Le missioni nel quadro della politica estera italiana	20
2.2.	Missioni e interesse nazionale nel dibattito politico	21
2.3.	Missioni e dinamiche parlamentari	25
3.	Il piano della politica estera e di difesa	27
3.1.	Media potenza e multilateralismo	27
3.2.	"Ce lo chiede"	29
3.3.	Nato: "polizza di assicurazione" e rapporto con gli Stati Uniti	30
3.4.	Ue: contribuire all'integrazione europea, partecipare per influenzare	
3.5.	I tre "cerchi" della politica estera italiana e le missioni internazionali	
4.	Il piano operativo	
4.1.	Le Forze armate italiane nel passaggio all'epoca post-Guerra fredda	
4.2.	Il nuovo paradigma delle missioni internazionali e le riforme interne alle Forze armate italiane	
4.3.	L'utilizzo degli equipaggiamenti militari nelle missioni internazionali	
4.4.	La "via italiana" al peace-keeping	39
4.5.	and the state of t	
Con	clusioni	
	Il legame con gli interessi nazionali	
	Il ruolo nella politica estera e di difesa	
	L'adeguamento al nuovo contesto strategico	
	Le implicazioni per le Forze armate italiane	
Alle	gati	48
	Missioni civili e militari dell'Italia all'estero	48
	Andamento delle attività all'estero delle Forze armate italiane nell'ultimo decennio	49
	Oneri finanziari missioni indicati da interventi legislativi (valore nominale in milioni di euro)	
	Costo delle principali missioni civili e militari dell'Italia (2011)	
	Missioni italiane all'estero 2012 (numero di unità, al 15 maggio 2012)	51

Documento elaborato da un gruppo di ricercatori dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) per il convegno su "Il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali", organizzato dallo IAI e dall'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), Roma, 25 settembre 2012. Autori: Valerio Briani, Vincenzo Camporini, Federica Di Camillo, Stefania Forte, Alessandro Marrone, Michele Nones, Stefano Silvestri, Alessandro Riccardo Ungaro.

<sup>\*</sup> Stefania Forte e Alessandro Marrone sono rispettivamente consulente di ricerca e ricercatore presso l'Istituto affari internazionali (IAI).

#### Introduzione

Dall'Africa ai Balcani, dal Medio Oriente all'Asia, le Forze armate italiane sono attualmente impegnate in operazioni di supporto alla pace in tutte le principali aree di crisi del mondo, in contesti strategici diversi e con compiti ampiamente diversificati. Nel segno di un impegno militare, politico e finanziario di assoluto rilievo, queste missioni, a partire dagli anni Ottanta, hanno sempre rappresentato un punto fermo della politica estera e di difesa dell'Italia repubblicana. Esemplificano, inoltre, il cambiamento delle Forze armate italiane, una volta impegnate solo nella difesa del "fianco sud" della Nato. verso una capacità di intervento e proiezione adeguato allo scenario post-Guerra fredda. Nell'ultimo ventennio, infatti, lo strumento delle missioni internazionali ha subito profondi cambiamenti divenendo un vero e proprio elemento cardine che ha consentito all'Italia e alle sue Forze armate di guadagnare visibilità internazionale e di raggiungere l'eccellenza in diversi settori operativi. Compiute solitamente all'interno di un contesto multinazionale, le missioni hanno contribuito a sostenere l'azione diplomatica e consolidare il rango internazionale dell'Italia in diversi contesti geopolitici. Dal secondo dopoguerra ad oggi l'Italia ha partecipato a 132 missioni militari fuori dai confini nazionali<sup>1</sup> e, di queste, 30 sono tuttora in corso in 27 differenti paesi/aree del mondo. Si tratta di: dieci operazioni delle Nazioni Unite (UNTSO, UNMOGIP, UNIFIL, MINURSO, UNFICYP, UNAMID, UNAMA, UNMISS, UNMIK e UNSMIS); quattro operazioni a mandato Onu, di cui due in ambito Nato (Joint Enterprise/KFOR e ISAF) e due in ambito Unione europea (ALTHEA e EUPOL-Afghanistan); quattro operazioni Nato (NHQSk, NHQSa, Active Endeavour e Ocean Shield); sette operazioni dell'Unione europea (EUPM BiH, EUBAM-Rafah, EUMM Georgia, EUNAVFOR-Atalanta, EUTM-Somalia, EULEX Kosovo e EUPOL COPPS); due operazioni multilaterali (MFO e TIPH-2); due missioni di cooperazione internazionale di assistenza tecnica (DIE e MICCD); e l'operazione Cyrene in Libia che si qualifica come cooperazione bilaterale ad ampio spettro. Per un totale di circa 6.500 unità e un costo annuale che si aggira intorno ai 1,25 miliardi di euro, di cui circa 120 milioni per iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione<sup>2</sup>.

Per quel che riguarda la dislocazione geografica delle missioni attualmente in corso, 12 si stanno svolgendo in Europa (nove in quella extra-comunitaria, principalmente nei Balcani, due in quella comunitaria, Malta e Cipro, e una nel Mediterraneo/Stretto di Gibilterra contro il terrorismo internazionale), mentre le altre sono presenti in Medio Oriente (sei), in Africa (otto, di cui tre nel Nord Africa) e in Asia (quattro). Tuttavia è importante specificare che in termini numerici e di qualità dell'impegno, le aree di maggiore interesse sono principalmente tre. Nel 2012, più della metà del personale militare italiano impegnato nei teatri operativi fuori area è in Afghanistan, con circa

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Aggiornamento di dati tratti dallo studio del Servizio studi della Camera, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, Roma, Camera dei Deputati, giugno 2010 (Quaderni, n. 4), http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/di0238.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dati ricavati dal D.L. 215/2011, convertito con modificazioni dalla L. 13/2012, recante una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012, la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali nonché la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione; dal D.L. 58/2012, convertito, senza modifiche, dalla L. 99/2012; e dalla *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2012*, dove sono indicate alcune missioni che non sono state oggetto di interventi legislativi. Per un riepilogo delle missioni/attività internazionali in corso si veda il sito del Ministero della Difesa: http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx.

4.000 militari dispiegati, seguito dal Libano che può essere considerato, in termini di partecipazione numerica (circa 1.100 militari) e tipologia di intervento, il secondo teatro più significativo. Una grande rilevanza riveste anche l'intervento nei Balcani che al momento prevede un impegno di più di 1.200 uomini destinato tuttavia a ridursi significativamente nel corso dell'anno. Un certo rilievo riveste anche l'impegno della Marina Militare che è presente nell'operazione europea antipirateria *Atalanta* e in quella Nato *Ocean Shield* nel Golfo di Aden e nell'operazione Nato *Active Endeavour* con compiti di presenza, monitoraggio e controllo del traffico mercantile nelle acque del Mediterraneo. Ultima in ordine di tempo, la partecipazione alla missione di osservazione dell'Onu in Siria (UNSMIS) dove l'Italia ha autorizzato la presenza di 17 osservatori. Infine, è utile ricordare che l'Italia non contribuisce solo alle operazioni sul terreno, ma anche alla formazione dei contingenti internazionali con il *Centre of Excellence for Stability Police Units* creato nel 2005 a Vicenza, e a Brindisi con la *United Nations Logistics Base* (UNLB) struttura unica al mondo e base delle operazioni di pace Onu.

Alcuni trend della partecipazione italiana alle missioni internazionali

Le prime missioni a partecipazione italiana di una certa consistenza risalgono agli anni Ottanta, precisamente con le operazioni Libano 1 e Libano 2, svoltesi rispettivamente nel 1982 e dal 1982 al 1984, che hanno segnato una vera e propria svolta nell'esposizione del ruolo internazionale dell'Italia. Alla luce della loro durata, nonché della loro dimensione e del riscontro positivo ottenuto sul campo, le missioni in Libano sono state le prime ad attrarre in modo decisivo l'attenzione dell'opinione pubblica italiana. Entrambi gli interventi trovarono largo consenso anche in Parlamento da parte della grande maggioranza delle forze politiche, che cominciarono a vedere nella proiezione militare all'estero un importante strumento di affermazione del ruolo e degli interessi italiani sullo scacchiere internazionale.

Questo trend si è consolidato negli anni Novanta che hanno visto un'accelerazione del coinvolgimento militare italiano all'estero, in particolare attraverso la partecipazione alle operazioni consequenti alla crisi del Golfo Persico (1990-1991) e alle vicende dei Balcani (in particolare nel 1995 e nel 1999), quando il numero di missioni svolte in ciascun anno ha superato mediamente le 20, raggiungendo quota 30 nel 1999. In questi anni, in cui si assiste ad un rinnovato attivismo delle Nazioni Unite, proprio attraverso l'assidua partecipazione a numerose operazioni di mantenimento della pace. l'Italia si è trovata a perseguire alcuni obiettivi della politica di sicurezza nazionale e ha fornito in modo incisivo il proprio contributo a quella internazionale. Allo scoppiare della crisi bosniaca per esempio, l'Italia ha messo in campo durante tutto il conflitto uno sforzo militare notevole conducendo il 25% delle attività nell'area. Di particolare rilievo in questo decennio è il ruolo assunto dall'Italia nella gestione della crisi albanese. prima con la missione Pellicano che ha consentito l'avvio dell'Albania verso una transizione democratica e poi nel 1997 con l'operazione Alba che ha costituito la prima forma di intervento multinazionale promossa e guidata dall'Italia. In guesti anni, si è confermata la propensione del paese per il multilateralismo piuttosto che per l'unilateralismo, come dimostrato proprio in Albania dove, nonostante lo sforzo militare fosse prettamente italiano, fu creato un comitato politico ad hoc dei paesi partecipanti. uno Steering Committee, per fornire una direzione politica multinazionale alla missione. In questo decennio, è anche degna di nota la partecipazione italiana a INTERFET

(International Force in East Timor) che ha rappresentato la missione più lontana svolta dalle Forze armate italiane, che tra l'ottobre 1999 e il febbraio 2000 operarono, in piena autonomia logistica, impegnando un contingente di circa 600 uomini. Sempre negli anni Novanta, le principali operazioni cui ha partecipato l'Italia nel continente africano sono sicuramente quelle che hanno visto protagoniste le Forze armate italiane in Somalia e Mozambico, rispettivamente, nelle operazioni UNOSOM I e II e nell'operazione ONUMOZ.

Dal 2000 in poi, il numero annuale delle missioni si è mantenuto prossimo alle 30. continuando a testimoniare l'impegno dell'Italia nella projezione militare all'estero, a prescindere dal colore politico del governo in carica. Nel decennio scorso, particolare rilievo hanno assunto le operazioni Enduring Freedom e ISAF in Afghanistan e Antica Babilonia in Iraq, nell'ambito della campagna Iraqi Freedom, principalmente perché hanno segnato il passaggio da operazioni con forte connotazione di peace-keeping a più basso rischio a operazioni in contesti operativi complessi e più pericolosi con un mandato più spiccatamente di peace-enforcing. Inoltre, si è trattato di missioni in cui la comunità internazionale ha cercato di rispondere all'insorgere di una nuova tipologia di minacce transnazionali, in particolare quella terroristica che ha acquisito un rilievo eccezionale dopo l'11 settembre 2001. La necessità per i contingenti italiani di operare in conflitti a media intensità, derivato dal coinvolgimento italiano nel conflitto afgano e in quello iracheno, ha contribuito ad accelerare il processo di ammodernamento e riorganizzazione delle Forze armate. I militari italiani, in particolare, hanno sviluppato nuove competenze e raggiunto livelli di eccellenza in alcuni settori chiave, come quello della cooperazione civile-militare (CIMIC).

Come si evince dai dati sopraelencati e dal breve excursus storico, si tratta di un impegno consistente e in continua evoluzione che rispecchia non solo i mutati scenari geopolitici e di sicurezza, ma anche la complessità del mondo delle operazioni di supporto alla pace così come si sono sviluppate negli ultimi decenni. Nate inizialmente come una forza di interposizione finalizzata a far rispettare tregue e accordi, le missioni di supporto alla pace, in particolare a partire dagli anni Novanta, hanno iniziato ad assumere mandati sempre più ampi che sono sfociati in operazioni di peace-building e conflict prevention nonché nelle più complesse e rischiose operazioni di peaceenforcing. Le operazioni di peace-keeping moderne sono sempre più spesso chiamate a operare oltre il mantenimento della pace e della sicurezza in senso stretto. Ai tradizionali impegni di natura squisitamente militare si sono aggiunte nel tempo tutta una serie di attività volte alla ricostruzione del tessuto politico e sociale locale. Nei mandati delle missioni Onu, per esempio, è sempre più frequente trovare compiti che includono il supporto alla costruzione di un processo politico democratico, la protezione dei civili, la supervisione e consulenza per la ricostruzione delle forze militari e di polizia, l'assistenza nelle operazioni di disarmo, demobilitazione e reintegrazione degli ex-combattenti, il sostegno per lo svolgimento di regolari elezioni nonché per il rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani. Di pari passo, anche il quadro operativo delle missioni è mutato: da un sistema di coordinamento multinazionale delle operazioni debolmente vincolante si è arrivati ad un modello più definito, con un maggiore grado di integrazione dei contingenti nazionali e procedure condivise.

L'Italia ha partecipato e partecipa tuttora all'intera gamma di queste missioni: da quelle a carattere strettamente umanitario, a missioni di interposizione di forze, fino a

operazioni di *peace-enforcing*. Rispecchiando tale trend generale di evoluzione del concetto di missione di supporto alla pace nel contesto internazionale, anche l'impegno italiano si è di conseguenza evoluto nelle modalità e nei concetti operativi. In linea generale, sotto il profilo della tipologia, le missioni cui l'Italia ha partecipato a partire dal Secondo dopoguerra si possono suddividere secondo il seguente prospetto<sup>3</sup>:

Operazioni di mantenimento della pace (peace-keeping)	40%
Operazioni di assistenza internazionale	36%
Operazioni di imposizione della pace (peace-enforcing)	17%
Operazioni di ristabilimento della pace e prevenzione del conflitto (peace-making)	7%

Da questi dati si evince una forte propensione italiana alle operazioni di *peace-keeping* che per definizione richiedono il consenso dello stato in cui si svolge la missione, in tal modo contribuendo a rendere meno "invasiva" la presenza di contingenti militari sul campo. Dal punto di vista della struttura, alla tradizionale componente militare si è gradualmente aggiunto personale civile e di polizia, per far fronte alle modifiche funzionali delle missioni di *peace-keeping* nel corso degli ultimi anni, con un maggiore riconoscimento della stretta interconnessione esistente tra *peace-keeping*, *peace-building* e *nation-building*. Per svolgere funzioni quali disarmo, sminamento, ricostruzione civile e riabilitazione di ex-combattenti, assistenza nei processi elettorali, appoggio alle autorità locali nel settore dello stato di diritto, l'Italia ha contribuito negli ultimi anni ad un crescente invio di personale specializzato delle Forze di Polizia, della Guardia di Finanza e della Giustizia (magistrati, personale dell'amministrazione penitenziaria ed esperti civili).

Anche il contesto operativo nel quale le missioni di pace si sono sviluppate ha subito una evoluzione legata all'accrescimento del ruolo delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e sicurezza internazionale. Sempre più la Nato e l'Unione europea, e in misura minore l'Osce, sono andate aggiungendosi alle Nazioni Unite come punti di riferimento internazionali nel cui ambito svolgere le missioni. In generale, l'intervento militare italiano è stato caratterizzato da un forte carattere multilaterale, con le missioni di pace quasi sempre eseguite all'interno di una coalizione multinazionale. Delle 132 missioni cui hanno preso parte contingenti italiani, quelle condotte dalle organizzazioni internazionali alle quali l'Italia appartiene sono 96, così ripartite: 38 in ambito Onu, 27 in ambito Nato, 23 in ambito Ue, e altre minori (tre Ueo, due Nato e Ueo, due Osce e una Ue e Ueo). Le missioni cui l'Italia ha partecipato e che non sono condotte dalle organizzazioni internazionali cui appartiene sono, invece, 36: di queste, nove sono state svolte in attuazione di risoluzioni Onu o sono comunque ad esse collegate. Questi dati rivelano un trend molto importante della partecipazione italiana alle missioni di pace ossia il loro carattere squisitamente multilaterale.

Se si esclude infatti l'intervento Nato in Kosovo cui l'Italia decise di partecipare anche in mancanza di una esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, il punto di partenza delle missioni internazionali italiane risiede proprio nell'autorizzazione giuridica e politica, e in qualche modo anche morale, dell'Onu nell'ambito del capitolo

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Aggiornamento di dati tratti dallo studio del Servizio studi della Camera, *Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali*, cit.

VI o VII della Carta delle Nazioni Unite. Il sostegno al ruolo delle Nazioni Unite, per una più incisiva presenza di questa organizzazione a garanzia della sicurezza mondiale, ha costituito uno dei trend caratteristici della politica estera del governo italiano. Nella sua veste di "media potenza", l'Italia ha cercato di rafforzare il proprio ruolo sullo scacchiere internazionale tramite la strumento multilaterale, attribuendo un ruolo primario proprio al multilateralismo onusiano. Sotto l'egida delle Nazioni Unite o sotto mandato Onu, l'Italia ha infatti partecipato sia a missioni di peace-keeping delle Nazioni Unite sia a missioni sotto il cappello Nato e Ue. A dimostrazione che l'appartenenza all'Alleanza atlantica e l'europeismo sono sempre stati due cardini tradizionali della politica estera italiana. In ambito Onu, l'Italia è al 6° posto tra i paesi che più contribuiscono a finanziare le missioni, con il 5% dei contributi totali, dopo paesi come gli Stati Uniti, il Giappone, il Regno Unito, la Germania e la Francia e precedendo paesi come la Cina. il Canada e la Spagna. In termini di personale, al momento l'Italia contribuisce alle missioni Onu con 1.131 uomini<sup>4</sup>. Per quanto riguarda la presenza delle Forze armate italiane nei teatri delle operazioni Nato, su un totale di circa 7.000 uomini impegnati all'estero, l'Italia ne impiega più di 5.500 nelle diverse operazioni e missioni a quida Nato, ponendosi come quarto paese contributore in termini di uomini e come quinto paese per ordine di contributo finanziario all'Alleanza atlantica.

Particolarmente rilevante appare altresì la partecipazione dell'Italia alle missioni in sede di Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), organizzate dall'Unione europea anche se la maggior parte delle missioni Pesd sono di natura civile e sono spesso, a livello del grande pubblico, poco conosciute. L'Italia è stato e rimane uno dei maggiori contributori alle missioni civili Pesd in termini di personale, divise nei diversi settori della polizia, della giustizia, dell'amministrazione civile, della protezione civile, del monitoraggio e del supporto agli uffici dei Rappresentanti Speciali. Nell'ambito delle missioni civili internazionali, non va dimenticato che l'Italia figura anche tra i maggiori contributori dei circa 3.700 esperti Osce dispiegati sul terreno nel 2010.

Per quanto riguarda le aree geografiche interessate dalle missioni di pace a partire dal Secondo dopoguerra, emerge che l'Italia si è maggiormente impegnata nei territori tradizionalmente strategici e delicati per la sua sicurezza quali l'Europa e l'area mediterranea.

Europa	48
Medio Oriente	29
Africa sub sahariana	30
Nord Africa	8
Asia centrale e meridionale	8
Asia orientale	3
America Latina	4
Asia occidentale	2

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> II totale di 1.133 uomini è così suddiviso: 1.108 militari, 20 UNMEM (UN Military Experts on Mission) e 5 di polizia. Dati aggiornati al luglio 2012 e tratti dal sito sulle missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12\_3.pdf.

Per ciò che concerne invece la misura della partecipazione delle Forze armate italiane a missioni militari all'estero, nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un netto incremento non solo del numero delle missioni militari internazionali cui l'Italia ha preso parte, ma anche ad un maggior impiego di uomini e di mezzi, connesso alla più complessa articolazione degli interventi. Fino alla fine degli anni Ottanta, se si escludono le operazioni di pace in Libano tra il 1982 e il 1984, le missioni internazionali hanno comportato l'impiego di una ridotta quantità di uomini, mentre nella seconda metà degli anni Ottanta la media delle missioni in corso ha raggiunto progressivamente quota 9-10. Negli anni Novanta, il numero di missioni svolte ha superato mediamente le 20 annue, raggiungendo quota 30 nel 1999, in seguito tra l'altro alle crisi nei Balcani e nel Golfo Persico. Dal 2000, il numero delle missioni è rimasto prossimo alle 30, mantenendo una media storica di circa 8.700 soldati schierati all'estero. Per numeri, dunque, l'Italia si colloca ai primi posti in quanto a presenza militare all'estero.

Ma è soprattutto la qualità a caratterizzare l'intervento italiano, con un costante riscontro positivo da parte della popolazione civile che ha fatto parlare di un modello italiano di *peace-keeping*, a partire dalla missione in Libano nel 1982 e rafforzatosi con le missioni in Albania, Somalia, Mozambico e oggi di nuovo in Libano e Afghanistan. Fu proprio nel corso della missione *Italcon-Libano 2*, iniziata nel settembre 1982, che tra gli addetti ai lavori si cominciò a parlare di una "via italiana" al *peace-keeping* in relazione alle particolari modalità di conduzione della missione che includevano, tra i loro caratteri distintivi, una forte imparzialità e una particolare attenzione ai bisogni della popolazione civile e agli aspetti umanitari. Nel corso degli anni, questi tratti distintivi, uniti ad una speciale comprensione da parte dei militari italiani del contesto operativo in cui si trovano ad operare e ad un forte inserimento nel contesto sociale, hanno in effetti caratterizzato l'intervento italiano in molteplici missioni di supporto alla pace.

Un altro fattore caratterizzante le missioni internazionali dell'Italia, è la specializzazione crescente del personale militare e civile utilizzato nelle missioni, anche per rispondere allo spettro sempre più ampio dei compiti che si è chiamati a svolgere. Le modifiche intercorse riguardano sia il piano strutturale sia quello funzionale, anche perché si è passati da un esercito di leva ad uno composto di soli militari professionisti. Le forze italiane assolvono tutta la gamma di attività previste per il consequimento della missione assegnata, che investono sia il settore della sicurezza sia quello della ricostruzione. Nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica, per esempio, una significativa rilevanza ha assunto il ruolo dell'arma dei Carabinieri con i MSU (Multinational Specialized Unit), operanti sia nell'ambito delle missioni Nato sia nell'ambito IPU (Integrated Police Unit) delle missioni a guida Unione europea. I compiti delle MSU sono molteplici includendo funzioni di controllo del territorio, raccolta informativa, ripristino/mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. investigazione e intelligence criminale, contrasto al terrorismo, addestramento delle forze di polizia locale nonché consulenza in materie specialistiche quali la tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale. Tali unità, che dalla fine degli anni Novanta sono state impiegate con successo nei Balcani (Bosnia e Kosovo), sono state la risposta all'esigenza di assolvere ad un ampio spettro di compiti di "polizia robusta" o building police in ambienti destabilizzati, colmando il security gap tra gli assetti militari, pesantemente equipaggiati ed armati, e le unità di polizia civile, non armate e senza mandato esecutivo ad addestrare la polizia locale.

Alla luce del concetto più ampio di sicurezza sviluppatosi negli ultimi anni, la sinergia tra attività militari e civili ha sicuramente costituito un importante trend dell'intervento italiano all'estero con lo sviluppo delle attività di cooperazione civile e militare (CIMIC), ossia di tutte quelle attività di coordinamento e cooperazione tra le forze armate e gli attori civili presenti in un teatro operativo. Sviluppatosi in ambito Nato, ed impiegato in teatri operativi complessi quali l'Iraq e l'Afghanistan, il modello CIMIC è stato interpretato al meglio dalle Forze armate italiane, anche alla luce del fatto che il modello militare si presta a sviluppare robuste sinergie tra la componente militare e gli attori locali civili per gettare le basi che avviino la prima fase della ricostruzione istituzionale ed economica. Le operazioni CIMIC, rivolte al soddisfacimento di esigenze essenziali della popolazione, hanno avuto fin dall'inizio un'articolazione che consente di svolgere progetti, interventi sanitari urgenti sulla popolazione nonché ulteriori interventi anche in settori tipicamente non militari (giustizia, istruzione, sanità, servizi pubblici e pubblica amministrazione), operando con gli "specialisti funzionali", ovvero esperti formati in ambito militare ma provenienti dal mondo civile.

Questa evoluzione delle potenzialità dello strumento militare per svolgere anche funzioni non strettamente militari ha ricevuto un forte impulso dalla nascita, a partire dal 2002, del modello dei Provincial Reconstruction Teams (PRT) che trovano la loro origine all'interno della missione Enduring Freedom in Afghanistan. Nati per svolgere una funzione prevalentemente politica, umanitaria ed economica, e caratterizzati da una stretta correlazione con i poteri politici ed economici locali, i PRT sono composti da personale internazionale civile e militare che opera in aree a livello provinciale al fine di estendere l'autorità del governo afgano e di facilitare lo sviluppo e la ricostruzione. Al momento, l'Italia guida uno dei sei comandi regionali in cui sono ripartite le forze Nato, il Regional Command West (RCW) con capoluogo Herat, che ha la responsabilità anche di quattro PRT. Il loro compito è di supporto alla governance e al processo di ricostruzione e sviluppo, congiuntamente ad una componente civile rappresentata da un Consigliere del Ministero degli Affari esteri. Le due componenti lavorano insieme a favore della ricostruzione, incentivando l'occupazione locale (i progetti vengono materialmente realizzati da ditte afgane), lo sviluppo economico dell'area e la fiducia verso le istituzioni politiche locali.

Oltre ai numeri e alla qualità dell'intervento italiano nelle missioni di supporto alla pace, sia in campo prettamente militare che in campo civile, la crescente importanza dell'Italia in questo ambito è testimoniata anche dal riconoscimento che viene dato a livello internazionale su più fronti. Per esempio, in Libano l'Italia ha assunto il comando di UNIFIL per ben due volte a distanza di pochi anni, detenendolo tuttora. Lo stesso riconoscimento è stato evidente in Kosovo dove per due periodi un generale italiano è stato comandante della forza Nato superiore a 40.000 uomini, riscuotendo successo e rispetto. Anche nel teatro operativo afgano l'Italia si è distinta a livello internazionale. Un ruolo che ha trovato riconoscimento nelle parole del generale Allen, comandante di ISAF, che ha dichiarato come alcune delle soluzioni adottate dal *Regional Command West* nel campo dello stato di diritto, del coordinamento con le forze di sicurezza afgane e della vicinanza alla popolazione locale, sono non solo risultate vincenti, ma anche di esempio per gli altri Comandi Regionali di ISAF.

Missioni internazionali: "Quo vadis" e "Cui prodest"?

Sono trascorsi esattamente trent'anni dalla missione Libano 1 - il primo vero intervento all'estero delle Forze armate italiane - e poco più di venti dalla prima missione in Iraq - prima vera operazione militare delle Forze armate italiane in questo dopoguerra. Una lunga esperienza che oggi consente, e nello stesso tempo impone, una seria riflessione. La crisi economica può esserne elemento catalizzatore, ma non può rappresentarne il punto di riferimento. L'Italia, intesa come media potenza, deve domandarsi quali sono gli obiettivi e le modalità del suo coinvolgimento nelle missioni internazionali. Fino ad ora, e soprattutto nel primo periodo, l'Italia ha aderito con volontaristico entusiasmo soprattutto a richieste provenienti "dall'esterno" - paesi alleati o coinvolti e/o organizzazioni internazionali (con forse l'unica eccezione, prima ricordata, dell'operazione Alba in Albania). Si possono individuare molteplici fattori che hanno probabilmente spinto i diversi attori italiani a sostenere la partecipazione italiana alle missioni di supporto alla pace:

- a livello politico-diplomatico, acquisire un più forte ruolo in ambito europeo (anche rispetto ai tre più grandi paesi europei: Germania, Francia e Regno Unito) ed internazionale (anche rispetto al maggiore alleato: gli Stati Uniti), e contare maggiormente nelle organizzazioni responsabili delle missioni (Onu, Nato e Ue); su questa base ridurre o allontanare nel tempo il rischio di marginalizzazione dell'Italia (emblematica, in questo senso, la vicenda della riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu);
- a livello politico interno, consentire al governo e alla maggioranza di evidenziare una scelta di campo internazionale e, a volte, strumentalizzarla a fini elettorali per far emergere difficoltà e contraddizioni del fronte opposto;
- a livello geostrategico, assicurare la presenza dell'Italia nella cerchia dei paesi che contano e nei gruppi di contatto sulle crisi e, indirettamente, acquistare credito politico da poter utilizzare in altri campi;
- 4) a livello militare, ottenere un maggiore supporto da parte delle forze politiche e dell'opinione pubblica molto più influenzabile da iniziative immediate a sostegno della sicurezza che non da prospettive di tutela della sicurezza a lungo termine (anche se la cultura pacifista contrasta spesso la partecipazione italiana alle missioni sotto bandiera Nato); nello stesso tempo consentire di trasferire sul campo, e con extra-finanziamenti, gran parte dell'addestramento continuativo dei militari italiani (limitando alla fase preliminare quello da svolgere sul territorio nazionale) e contribuire ad assicurare un miglioramento retributivo pur se a rotazione del personale operativo;
- 5) a livello culturale, favorire una maggiore attenzione per le problematiche della sicurezza e della difesa in ambito internazionale anche se, per la opposta tendenza verso il particolarismo e il localismo che ha caratterizzato soprattutto lo scorso decennio, vi sono stati numerosi tentativi di ridurre l'impegno italiano all'estero;

- a livello umanitario prevenire o limitare il coinvolgimento della popolazione civile in situazioni di crisi, anche tenendo conto della pressione del mondo cattolico e/o del Vaticano (esemplificativo il caso di Timor Est);
- 7) a livello economico, garantire le rotte commerciali internazionali e il flusso di materie prime e risorse energetiche fondamentali per l'economia italiana, nonché aprire la strada a possibili collaborazioni economiche e commerciali con le aree di intervento una volta stabilizzate.

Questi fattori si sono combinati in vario modo nei casi che hanno portato alla decisione italiana di partecipare alle diverse missioni internazionali, ma ciò è avvenuto in maniera quasi casuale, senza che vi fosse, a monte, una strategia condivisa in grado di definire adeguatamente gli obiettivi dell'Italia a breve, medio e lungo termine. La duplice domanda "Quo vadis?" e "Cui prodest?" è rimasta fino ad ora senza una precisa risposta. Le ingenti risorse investite dall'Italia nel partecipare allo sforzo internazionale per stabilizzare le aree di crisi e lo stesso sacrificio delle decine di migliaia di uomini che vi hanno partecipato, con la perdita di decine e il ferimento di centinaia di loro, hanno prodotto in ogni caso importanti positivi risultati.

In primo luogo, hanno consentito di creare condizioni di sicurezza in alcune zone del mondo che, seppur lentamente, possono ora puntare a sviluppare le loro economie. In altre, hanno per lo meno impedito che il livello di insicurezza aumentasse ulteriormente. In alcune, infine, si stanno costruendo le condizioni per trasferire questa responsabilità alle forze di sicurezza locali. Senza dubbio, la lunga stagione di missioni internazionali, soprattutto dopo l'11 settembre 2001, ha contribuito in quest'ultimo decennio ad allontanare i rischi e le minacce dai confini italiani.

In secondo luogo, hanno fortemente contribuito ad impedire che proseguisse una marginalizzazione del paese e che la sua immagine peggiorasse nel corso di questi ultimi anni, soprattutto a causa della crisi politica che è tornata ad evidenziarsi.

In terzo luogo, hanno permesso di migliorare il suo strumento militare o, per lo meno, la sua parte operativa, garantendo la crescita delle capacità di intervento, organizzative e di supporto logistico, e assicurando un buon livello di addestramento del personale e un migliore equipaggiamento. La verifica sul campo, e non solo nelle esercitazioni, ha fornito un'esperienza ineguagliabile che rappresenta un patrimonio prezioso per il futuro.

In quarto luogo, le missioni internazionali hanno contribuito a sviluppare in Italia un approccio congiunto "militare-sicurezza-civile" che è ormai diventato un modello internazionale con il cosiddetto *comprehensive approach*. L'utilizzo della quarta Forza armata, i Carabinieri, ha caratterizzato la presenza dell'Italia in molte missioni, allargandone le attività al campo della sicurezza prima e dandovi continuità poi. Di particolare importanza è stato sempre il contributo italiano alla formazione delle forze di sicurezza locali nella convinzione che qui si gioca la vera battaglia per la stabilizzazione di quelle aree. Nella stessa direzione l'Italia si è mossa attraverso l'utilizzo delle altre forze di polizia e della stessa organizzazione giudiziaria. A tutto questo si è sommato l'impegno in campo civile, sia amministrativo-diplomatico che tecnico-organizzativo.

Questa valutazione complessiva non cambia nemmeno dopo la "primavera araba" che ha drammaticamente riavvicinato i rischi e le minacce di sicurezza ai confini dell'Italia. Mentre il mondo era concentrato su teatri lontani, il confine dell'instabilità politica e statuale si è spostato nell'area mediterranea. Ciò non modifica il giudizio positivo sulle missioni internazionali, ma, caso mai, deve far riflettere sulla loro eventuale estensione. Anche per questo è indispensabile domandarsi quali siano oggi le nuove priorità e quale sia il livello di impegno sostenibile nel tempo che il paese deve decidere di portare avanti.

Dalla caduta del muro di Berlino, nel novembre 1989, la prospettiva di una nuova guerra mondiale, sul modello di quelle precedenti, è scomparsa dall'orizzonte vicino. Ciò non significa che viviamo in pace e in sicurezza e che altri conflitti, minacce e rischi non pesino su di noi, ma è mutata la loro natura, e questo pone l'esigenza di un ripensamento complessivo della politica di sicurezza e delle strategie operative. Un ripensamento che si estende a tutto il quadro politico internazionale e alle alleanze, e che ovviamente influenza in modo più o meno diretto lo strumento delle missioni internazionali cui l'Italia partecipa. I fattori da prendere in considerazione sono molteplici e influiscono sull'insieme dei rapporti internazionali: dalla crescita di nuove potenze all'evoluzione della tecnologia, sino all'identificazione di nuove vulnerabilità economiche e sociali.

### 1. Il piano internazionale

# 1.1. Dissuasione nucleare e proliferazione

Uno di tali fattori di rischio lo ereditiamo dal nostro recente passato, ed è costituito dall'arma nucleare. In effetti non fu solamente la contrapposizione rigida dei due blocchi a garantire gli equilibri della Guerra fredda, ma anche, e forse soprattutto, l'esistenza di grandi arsenali nucleari. Che esistono tutt'ora. L'arma nucleare non può essere "disinventata". Essa può essere fortemente limitata e i suoi numeri possono diminuire, forse sino a quella "soglia zero" che alcuni sperano possa realizzarsi (mentre altri temono la potenziale instabilità di un mondo in cui molti restano sulla "soglia" del nucleare, in un fragile e sospettoso equilibrio). Il problema di fondo comunque non è quello di cancellare le armi nucleari, ma di fare in modo che esse non vengano più utilizzate per uccidere e distruggere, come è avvenuto ad Hiroshima e a Nagasaki. Nel 2005, ricevendo il premio Nobel, lo scienziato, e teorico della dissuasione nucleare, Thomas C. Schelling affermava che "l'evento più spettacolare dell'ultimo mezzo secolo è stato quello che non è accaduto. Per sessant'anni abbiamo avuto la gioia di non aver visto esplodere alcuna arma nucleare in guerra". La cosa ha dell'eccezionale, se non altro perché è una smentita di ogni calcolo probabilistico.

Di particolare pericolosità risulta quindi la proliferazione degli armamenti nucleari. Sembra infatti essersi interrotto il trend positivo, caratterizzato negli anni passati dal disarmo nucleare del Sud Africa e dalla rinuncia della Libia (e prima ancora del Brasile e dell'Argentina) ad acquisire tali capacità. Un trend confermato dalla rinuncia delle nuove repubbliche indipendenti dell'ex Unione sovietica (con la sola eccezione della Russia) al possesso e alla detenzione delle armi nucleari presenti sul loro territorio.

Oggi però quattro stati asiatici che non sono parte del Trattato di non proliferazione nucleare (Israele, India, Pakistan e Corea del Nord) detengono armi nucleari, e uno che ne fa parte è fortemente sospettato di volersene dotare (Iran). Ciò potrebbe riaprire il vaso di Pandora e moltiplicare i rischi di conflitti regionali in ambiente nucleare.

Il problema è se - e come - possa essere estesa anche a questi paesi, e alle crisi in cui sono coinvolti, quella stessa logica "dissuasiva" che ha sinora bloccato l'impiego operativo delle armi nucleari. La maggiore vulnerabilità di questi arsenali ad attacchi di sorpresa, il forte rischio che tali ordigni e il loro possibile uso non siano pienamente e sicuramente controllati dall'autorità politica, la possibilità di errori o fraintendimenti (tanto più alta quanto più aumenta il numero degli interlocutori), o anche solo la percezione dell'esistenza di una incombente minaccia esistenziale, potrebbero spingere un governo alla decisione di varcare la soglia nucleare.

Per contrastare un simile rischio, gli Stati Uniti si sono riservati l'opzione di poter intervenire preventivamente, imponendo con la forza la rinuncia all'impiego, alla detenzione e allo sviluppo di armi nucleari. Tale strategia è resa più credibile dal fatto che generalmente queste nuove potenze nucleari non hanno la capacità tecnica di minacciare il territorio americano, mentre possono minacciare molti altri paesi, in Europa, Asia e Africa. Nella realtà, tuttavia, è una strategia molto difficile da giustificare sul piano politico/giuridico ed è ricca di potenziali effetti negativi. Ad esempio, potrebbe provocare un confronto diretto o indiretto tra le potenze nucleari "avanzate" e potrebbe spingere altri paesi sulla strada della proliferazione nucleare. Di fatto, a oggi, nessuna potenza nucleare è stata attaccata, né con armi nucleari, né con sistemi convenzionali.

In alternativa all'attacco preventivo esiste l'ipotesi di consolidare sistemi regionali di sicurezza che riducano la percezione di minacce esistenziali e riportino questi arsenali all'interno della logica della dissuasione e del controllo (e possibile riduzione) degli armamenti. Tale approccio tuttavia, sperimentato con successo durante la Guerra fredda, richiede il forte coinvolgimento delle maggiori potenze esterne negli equilibri regionali.

# 1.2. Nuove potenze e sicurezza globale

In positivo, bisogna riconoscere che non vi sono, allo stato attuale, minacce militari convenzionali, che abbiano una dimensione vitale o esistenziale, dirette contro i paesi europei. Tuttavia, il quadro della sicurezza globale sta rapidamente evolvendo ed è inevitabile che nuove minacce, dirette e indirette, convenzionali e non, si consolideranno anche in campo militare, oltre a quelle già esistenti in campo economico, ambientale, energetico e della sicurezza dei trasporti.

Emergono nuove potenze globali (Cina), continentali (Brasile, India e Sud Africa) e regionali (tra gli altri, Turchia, Iran, Pakistan, Nigeria, e Messico), e si delinea il ritorno della Russia ad una politica di potenza, anche se per ora appare limitata ai paesi exsovietici e, in misura decisamente minore, al Medio Oriente. Attivi soprattutto in campo economico e commerciale, molti di questi paesi sviluppano un processo di riarmo convenzionale e a volte anche nucleare. Mentre diminuiscono i bilanci della difesa europei ed americani, crescono quelli di molti altri paesi: così, ad esempio, i paesi asiatici nel 2012 hanno destinato alla difesa maggiori stanziamenti dell'insieme dei

paesi dell'Ue. Tra l'altro, queste potenze emergenti affermano la loro presenza sui mari e nello spazio extra-atmosferico, sono sempre più attive nelle istituzioni internazionali e hanno ottenuto il rafforzamento del G-20 di cui sono parte.

Alla conclusione della II Guerra mondiale si è affermato un sistema bipolare, congelato dall'equilibrio del terrore. Esso ha assicurato un alto tasso di stabilità e gli equilibri politici interni necessari per facilitare uno spettacolare sviluppo economico. All'interno di questo sistema sono state create importanti istituzioni internazionali per la gestione di alcune politiche settoriali: il Fondo monetario, la Banca mondiale, i vari negoziati commerciali sino alla creazione dell'Omc, l'Alleanza atlantica nonché le stesse istituzioni europee. Il blocco dell'Est ha tentato di imitare queste creazioni con il Comecon e il Patto di Varsavia, ma ha fallito perché non è riuscito a cogliere pienamente il frutto della Guerra fredda, e cioè la crescita economica.

Questo sistema ha garantito la certezza dei rapporti gerarchici internazionali (schematicamente superpotenze, grandi potenze, medie potenze e paesi "minori") e quindi un relativo ordine. Esso ha anche permesso una gestione, o almeno una riduzione, della pericolosità delle crisi locali e ha mantenuto più o meno stabile il quadro della proliferazione nucleare. Questo sistema internazionale ha vissuto un processo di lenta, ma crescente democratizzazione: prima con la decolonizzazione e poi con l'affermazione di alcuni principi "umanitari", esemplificati dalla Carta di Helsinki, che hanno progressivamente limitato e circoscritto la validità del principio di sovranità nazionale con il suo corollario della garanzia di non ingerenza negli affari interni di un altro stato.

Tuttavia il successo del sistema ha alimentato il suo stesso affievolirsi. Lo sviluppo economico ha modificato le gerarchie internazionali, con l'avvento di nuove potenze. È cresciuto il peso politico ed economico dell'Asia, rimasta fuori dalla rete delle alleanze multilaterali e solo marginalmente integrata nelle nuove istituzioni internazionali. La democratizzazione ha reso più difficile il controllo delle crisi e frammentato il quadro politico, ed allo stesso tempo ha moltiplicato ed ampliato le aspettative delle popolazioni oppresse da regimi dittatoriali, oltre ad affermare, soprattutto nel mondo occidentale, l'opinione che non si potesse assistere senza reagire a massicce violazioni dei diritti umani o a politiche di massacro e genocidio, sino ad asserire il principio esattamente contrario a quello della sacralità della sovranità nazionale, e cioè il cosiddetto "diritto di ingerenza". La globalizzazione ha preso il sopravvento sugli sviluppi ordinati su base regionale ed ha messo in crisi, o comunque reso inadeguate, molte risposte istituzionali.

Nel 1989 è "scoppiata la pace", chiudendo nel giro di pochi mesi i capitoli lasciati aperti alla fine della II Guerra mondiale, quali ad esempio la riunificazione della Germania, la riapertura dell'Europa dell'Est, la fine dell'impero sovietico e la frammentazione dell'Unione sovietica. Tale processo si è accelerato sino all'assurdo rimettendo in discussione e frammentando stati nazionali, come la Jugoslavia, riscoprendo nazioni scomparse come le repubbliche baltiche, ma anche l'Ucraina, la Bielorussia, le repubbliche centroasiatiche (dal Turkmenistan alla Mongolia) e quelle caucasiche, che non esistevano più da secoli, o non erano mai esistite in quanto entità statuali e soggetti internazionali.

Per qualche anno, subito dopo la caduta del muro di Berlino, si è affermata un'atmosfera relativamente ottimista basata sulla fiducia nella mano invisibile del mercato, sul successo del disarmo e della non proliferazione, sui progressi della globalizzazione e sulla attività intensa delle istituzioni internazionali. I bilanci della difesa, a cominciare da quello americano, hanno iniziato bruscamente a diminuire. Ma questa euforia è stata presto sostituita da un senso generale di incertezza. A meno di dieci anni dalla caduta del muro di Berlino, già a metà del 1998, si registrava la crescita del timore, alimentato dalla crisi finanziaria asiatica, dalle bombe atomiche dell'India e del Pakistan, dalla crisi del processo di pace in Medio Oriente, dalla difficoltà di normalizzare i Balcani, e dall'incancrenirsi delle crisi africane. Le successive crisi legate al terrorismo internazionale, al disordine africano, alla conflittualità medio orientale, e infine la gravissima crisi finanziaria ed economica nata negli USA, e poi rafforzatasi in Europa e alimentata dalla mancanza di regolazione e controllo del mercato internazionale, hanno accresciuto incertezze e paure.

La scomparsa del fattore d'ordine e di solidarietà automatica garantito dal confronto militare bipolare si è tradotta in una perdita di stabilità del sistema e delle sue istituzioni. Vi sono stati vari tentativi di ricostruire un ordine stabile, che tuttavia non hanno sortito gli effetti sperati. Su questa strada si sono incamminati gli Stati Uniti, il paese più potente e più ricco, cercando di dar vita ad una sorta di sistema di egemonia post-moderna e globale, basata sull'idea, cara al primo presidente Bush, che la potenza americana doveva imporre un "nuovo ordine mondiale". Tale progetto, non sorretto da un sistema economico sufficientemente forte e da una volontà politica abbastanza determinata, è stato liquidato dagli stessi elettori americani con la sconfitta di Bush e l'elezione di Clinton. Il progetto si è riproposto otto anni più tardi, con il secondo presidente Bush, alimentato almeno in parte dallo shock dell'attacco terroristico dell'11 settembre 2001, ma si è scontrato anch'esso con forti limiti intrinseci di debolezza ed è stato sostanzialmente abbandonato dalla stessa amministrazione americana, durante il secondo termine presidenziale di George W. Bush.

Si è così delineata una situazione fortemente dialettica: da un lato si assiste ad un processo di integrazione internazionale (coerente con la globalizzazione), anche se caratterizzato da un tasso di istituzionalizzazione e di efficacia ancora troppo limitato, e dall'altro si assiste ad un processo di frammentazione che rivendica un maggior ruolo delle istituzioni ereditate dal passato e ancora molto forti (gli stati nazionali), ovvero tende a crearne altre della stessa natura, quali nuovi micro-stati etnici e sistemi commerciali preferenziali. Una situazione contraddittoria che rende particolarmente difficile ogni tentativo di governare il mondo globalizzato e lo espone a nuovi rischi e crisi.

# 1.3. Nuove tecnologie, nuovi spazi, nuove "guerre"

Il controllo dei cosiddetti *global commons*, intesi come quei beni pubblici universali che sono cruciali per lo sviluppo del commercio e per la sicurezza, produce problemi complessi. In questa sede possiamo indicare almeno quattro tipologie di questi beni: gli oceani, l'ambiente atmosferico (l'aria), lo spazio esterno e lo spazio cibernetico. In quanto beni comuni, essi dovrebbero essere alla libera disposizione di ognuno, e liberi da ogni minaccia, ma naturalmente i due concetti possono rivelarsi contraddittori, in quanto una protezione efficace richiede una effettiva capacità di controllo, e una tale

capacità di controllo definisce anche le regole e i limiti di una fruizione che non è più interamente libera.

L'interesse comune dovrebbe spingere ad identificare un sistema condiviso di regole e di garanzie per l'uso di tali *commons*, ma ciò esiste, in modo imperfetto e incompleto, solo per gli oceani e, in minore misura, per lo spazio atmosferico, mentre è allo stato embrionale per lo spazio esterno e addirittura assente per quello cibernetico. Di fatto, le maggiori potenze sviluppano le loro capacità così da esercitare un controllo competitivo sui *global commons* o parte di essi, o quanto meno le loro capacità di interdizione del controllo altrui. Nel frattempo, si sviluppano minacce non convenzionali come la pirateria e il *cyber-crime*, mentre ragioni politiche, economiche e strategiche spingono le maggiori potenze più alla competizione che alla collaborazione.

Scenari conflittuali globali non sono quindi da escludere. Tuttavia, allo stato attuale, i maggiori rischi sembrano essere diversi e in qualche modo anche più difficili da affrontare e gestire. La "quantità" delle guerre è andata riducendosi, sia nel numero complessivo dei conflitti armati internazionali, sia nel numero delle vittime coinvolte, ma si è verificato anche una netta transizione qualitativa, dagli scontri armati tra stati agli scontri "sociali" (guerre civili, stati falliti, criminalità organizzata) e all'uso di tecniche e forze non convenzionali quali, per esempio, la guerriglia, il terrorismo, l'uso di soldati mercenari e l'impiego di velivoli senza pilota armati (UCAV).

Si parla sempre meno di difesa e sempre più di sicurezza. Scomparsa, o comunque attenuatasi, la possibilità di una nuova guerra mondiale, vengono in primo piano altri tipi di preoccupazione come il terrorismo internazionale, la criminalità organizzata e in genere quei fenomeni che minacciano la tranquillità e il buon funzionamento delle nostre società, incluse preoccupazioni di sicurezza degli approvvigionamenti (*in primis* energia e acqua potabile), di sviluppo economico e di gestione delle pressioni migratorie. Tali rischi, tuttavia, non hanno lo stesso valore per tutti gli interlocutori: essi sono diversamente apprezzati a seconda della collocazione geografica, della vulnerabilità economica e della dimensione culturale. È quindi più difficile un approccio multilaterale efficace.

Spesso le minacce alla sicurezza sono collegate al problema delle cosiddette aree di crisi. Questo fenomeno è cresciuto di importanza con lo svilupparsi della globalizzazione. Viviamo in un mondo sempre più interconnesso, in cui gli scambi di merci e di qualsiasi altro tipo di bene, in particolare quelli finanziari, la circolazione delle persone, delle idee e delle informazioni sono sempre più rapidi e consistenti. L'importanza delle frontiere e la loro capacità di arrestare tali flussi, o comunque di controllarli, è in continua ed evidente diminuzione. Il benessere e la sicurezza dei nostri stati dipende in modo crescente dal buon funzionamento del sistema internazionale, ma purtroppo non esiste ancora un sistema efficace e legalmente valido che garantisca la sicurezza della globalizzazione.

In Europa, l'Ue prevede vere e proprie cessioni di sovranità, dal livello nazionale a quello comunitario. Anche in quest'ambito più ristretto e coeso, peraltro, l'evoluzione delle istituzioni comuni è lenta e difficile. L'ampliamento delle competenze dell'Unione è spesso contestato, e l'efficacia delle politiche comuni è limitata dalla frammentazione delle competenze e dall'insufficienza delle risorse attribuite alla gestione comune. A ciò

si aggiunge la tendenza degli stati membri a preferire il metodo di decisione intergovernativo, in cui ogni stato ha diritto di veto, rispetto al più efficiente metodo comunitario che prevede invece decisioni a maggioranza.

È quindi probabile che ancora per molto tempo dovremo convivere con un sistema globale sempre più interconnesso, ma non completamente integrato, privo cioè di un sistema di controllo e di gestione ottimale e allo stesso tempo caratterizzato dalla necessità di rispondere rapidamente, e con mezzi talvolta inadeguati, a situazioni di "emergenza". Si delinea quindi l'opportunità, e spesso la necessità, di impiegare la forza (politica, economica, culturale e infine anche di sicurezza e militare) per supplire alle carenze di governabilità e tentare di ridurre e riportare sotto controllo gli elementi di disordine e di minaccia.

Questo produce per lo più scenari di impiego della forza molto diversi da quelli tradizionali in caso di guerra. È diversa, in primo luogo, la percezione di ciò che è necessario od opportuno fare. La sicurezza è uno dei bisogni fondamentali di ogni essere umano, ma essa diviene realmente importante, ovvero prioritaria, solo quando sta venendo a mancare. Per di più la sicurezza è un insieme di molti diversi fattori che possono assumere una maggiore o minore priorità a seconda delle circostanze. La sicurezza alimentare, ad esempio, quella economica o anche quella ambientale, richiedono generalmente approcci e strumenti diversi dall'uso della forza militare, che è circoscritta ad un numero relativamente ridotto di casi.

La casistica delle minacce che abbiamo prima indicato non è percepita allo stesso modo in termini di immediatezza ed urgenza, al contrario è molto differenziata a seconda dei paesi, e spesso anche delle singole persone. Nell'esperienza europea, la guerra era in genere preceduta da un processo di mobilitazione generale delle persone e delle risorse industriali, tecnologiche ed economiche del paese. In altri termini, essa coinvolgeva in modo prioritario l'intera società. Non è il caso delle operazioni di sicurezza e di gestione delle crisi oggi prevalenti. Ne conseguono numerose limitazioni dovute alla necessità di mantenere un livello sufficiente di consenso politico, interno e internazionale, e un accettabile quadro di legalità dell'uso della forza.

Operazione di pace, gestione di crisi o guerra: in ogni caso ci si trova di fronte al problema di imporre la propria volontà, o le proprie regole, ad un avversario. In linea generale ciò avviene attraverso l'uso di tre elementi, utilizzati assieme o separatamente, a seconda delle situazioni: forza, ricchezza e ideologia (oggi più nota come *soft power*). Possiamo usare, o minacciare di usare, la forza fisica per distruggere la resistenza dell'avversario. Possiamo ricorrere alla ricchezza per acquisire il suo consenso. Possiamo infine convincerlo ad accettare il nostro punto di vista con la forza delle nostre argomentazioni. La prima soluzione è la più rischiosa, l'ultima la più soddisfacente. Tuttavia, perché il *soft power* funzioni al meglio, è anche necessaria una condivisione di obiettivi e di valori non sempre esistente o possibile.

La differenza culturale influenza anche gli altri fattori di coercizione, poiché si può avere una visione molto diversa del "potere" o della "guerra", a seconda che si appartenga ad una società industrializzata di tipo occidentale o ad una comunità dalla forte identità religiosa o etnica, con una diversa scala delle priorità. È il concetto stesso di "vittoria" ad essere rimesso in discussione. Il problema che stiamo affrontando è

anche costituito dal fatto che settori importanti della popolazione del paese in cui si interviene rifiutano il modello di società e di stato "occidentale", malgrado esso sia più efficiente e più democratico di quello da cui provengono.

La natura complessa delle crisi e il quadro politico e giuridico nel quale vengono affrontate ha anche come conseguenza non secondaria la presenza contemporanea sul terreno di molte diverse autorità e organizzazioni internazionali, con le loro specifiche competenze e priorità. Alcune di esse, come le Nazioni Unite e le loro agenzie, la Nato, l'Unione europea, e l'Unione africana, vedono la partecipazione diretta dei governi ed agiscono in genere sulla base di mandati precisi e di delimitate sfere di competenza. Altre, come la Croce rossa, hanno una lunga esperienza di presenza sul terreno dei conflitti e delle crisi e hanno sviluppato metodologie e regole di comportamento, irrobustite dall'esistenza di convenzioni internazionali accettate dalla grande maggioranza degli stati. Vi è poi un grande numero di Organizzazioni non governative (Ong), che raccolgono le competenze più disparate per un numero molto alto e diversificato di compiti, che vanno dall'assistenza alle popolazioni in situazioni di emergenza all'aiuto allo sviluppo in settori che includono la sanità, l'educazione, la ricostruzione, il microcredito, l'agricoltura e l'informazione. Alcune di queste Ong hanno strutture burocratiche e logistiche di grande complessità e importanza mentre altre si riducono all'azione di pochissimi volontari. Esse possono avere una natura multinazionale o essere espressione di un solo paese. Alcune hanno radici religiose e altre laiche. Il loro moltiplicarsi è una delle facce della globalizzazione. Attraverso di esse è l'intera realtà complessa e articolata delle società globalizzate che entra a diretto contatto con le aree e le situazioni di crisi, innescando complessi processi di azione e reazione. Vengono rotti importanti equilibri tradizionali tra tribù, etnie e identità religiose che richiedono la costituzione lenta e faticosa di nuovi equilibri accettati dalla maggioranza della popolazione e capaci di ricostituire un credibile consenso interno. Senza una tale opera di ingegneria sociale è in realtà impossibile considerare la missione compiuta. Ma è anche sempre più chiaro che il raggiungimento di un tale obiettivo - l'unica "vittoria" possibile - richiede capacità e strategie molto più ampie e diversificate di quelle strettamente militari, ingenti risorse e tempi adeguati, in genere molto più lunghi di quelli ritenuti economicamente o politicamente "congrui" dalla comunità internazionale.

# 1.4. Italia e Europa alla prova

L'Unione europea in generale, e l'Italia in particolare, dipendono dall'ordinato sviluppo del commercio internazionale, dalla sicurezza degli approvvigionamenti in fatto, ad esempio, di materie prime ed energia, e dalla relativa continuità e stabilità del quadro internazionale di sicurezza. Questi interessi vitali sono stati sino ad oggi garantiti dalla combinazione di un sistema multilaterale di governo globale e di una efficace alleanza difensiva con gli Stati Uniti. Tuttavia ambedue questi pilastri sono oggi meno sicuri di ieri.

Il sistema multilaterale globale sta cercando di adattarsi al moltiplicarsi degli attori, ma è ostacolato dal protrarsi della crisi economica e dal permanere di contrapposizioni nazionali, politiche ed ideologiche. Da un lato, i paesi europei sembrano destinati a perdere una parte significativa del loro attuale potere all'interno delle istituzioni internazionali, dall'altro lato le potenze emergenti non sembrano ancora disposte ad

assumersi equivalenti responsabilità e oneri di gestione. Questo sistema fa registrare, quindi, un deficit di *decision-making*.

Gli Stati Uniti d'altro canto accrescono il loro coinvolgimento nel Pacifico e in Asia, e guardano con minore interesse all'Europa. La debolezza istituzionale dell'Ue e il peso della crisi economica contribuiscono ad allentare questo legame. Evoluzioni politiche nazionaliste e tentazioni protezioniste diminuiscono in una certa misura il tasso di solidarietà del sistema atlantico, pur non mettendolo completamente in crisi. A differenza di quelle europee, duramente colpite dalla crisi, le spese americane per la difesa continuano a superare di gran lunga quelle di tutti i potenziali avversari, anche se sono anch'esse destinate a diminuire, mentre le altre crescono. Esse tuttavia si concentrano su alcuni settori ritenuti strategici per il mantenimento della superiorità militare globale, quali l'aerospazio, il mare e lo spazio cibernetico. Allo stesso tempo puntano a diminuire gli impieghi destinati al mantenimento della sicurezza internazionale (come le basi all'estero e i corpi di spedizione), scaricandone in parte crescente i costi e le funzioni sugli alleati.

In questa situazione, i paesi europei sono chiamati a fare di più con minori risorse. Ciò potrebbe avere conseguenze molto negative se si traducesse semplicemente in una riduzione unilaterale degli impegni internazionali, giustificata unicamente da ragioni di bilancio. In ogni caso però, anche evitando un tale rischio, si affermerà la volontà di selezionare con maggiore attenzione e rigore gli impegni, e si tenderà ad evitare, ogni volta che sia possibile, l'impegno in missioni di lunga durata e di incerto sviluppo.

Esiste quindi il rischio di tralasciare impegni importanti. Già ora, per esempio, si assiste ad una sostanziale incertezza europea ad impegnarsi nelle crisi africane, anche solo in appoggio all'Unione africana, rischiando tra l'altro di rendere più difficile il consolidarsi di nuovi equilibri politici nei paesi arabi del Nord Africa, oltre a non ostacolare le tendenze separatiste, i movimenti terroristici e la criminalità organizzata (inclusa la pirateria). È d'altra parte presumibile che un nuovo sistema di equilibri interni e internazionali in Medio Oriente, a seguito degli sviluppi della cosiddetta "primavera araba", richieda un forte sostegno della comunità internazionale: sarebbe sorprendente e preoccupante se gli europei non dovessero trovare le risorse necessarie. D'altro canto altre possibili crisi, dalla regione del Caucaso all'Asia centrale, potrebbero richiedere urgentemente forme sostanziali di impegno. Certo, si può ritenere che l'attenzione europea debba concentrarsi essenzialmente nell'area di suo più immediato interesse e vicinanza, tuttavia si tratta di regioni di grande complessità ed importanza che è impossibile segmentare semplicemente sulla base di un predeterminato "raggio chilometrico". La natura globale degli interessi economici e politici europei non può essere ridotta alla sola area del "vicinato", senza comportare gravi perdite.

È possibile razionalizzare le capacità europee attraverso un deciso sforzo di integrazione, specializzazione e ammodernamento, capace in teoria di assicurare la disponibilità di tutte le risorse necessarie ad un costo più ridotto. Ma un tale sviluppo richiede una forte volontà comune europea, almeno da parte di un gruppo importante di paesi in grado di contribuire in modo significativo allo sforzo necessario. Razionalizzare la spesa e allo stesso tempo adeguare gli strumenti alle nuove esigenze della gestione delle crisi, preservare un alto livello tecnologico in grado di mantenere l'interoperabilità con le forze americane e allo stesso tempo sviluppare le

necessarie capacità civili e civili-militari, sono impegni difficili che tuttavia nessun paese europeo da solo è oggi in grado di garantire nel lungo-medio termine. In assenza di ciò, tuttavia, l'impegno internazionale dei paesi europei e il loro contributo alla sicurezza globale sono destinati a diminuire, accrescendo la vulnerabilità del nostro sistema.

# 2. Il piano politico interno

Le missioni militari all'estero sono la componente maggiormente visibile della politica estera e di difesa italiana, e sono perciò terreno simbolico di numerosi dibattiti e scontri politici. Sono anche uno strumento potenzialmente molto efficace e inevitabilmente molto costoso, che richiede una impostazione ed una gestione politica precisa, corretta e coerente. Il modo in cui i partiti politici concepiscono il ruolo, gli obiettivi e le modalità di controllo delle missioni è perciò estremamente rilevante e costituisce l'oggetto di analisi di questo capitolo. Il primo paragrafo inquadrerà brevemente il problema in prospettiva storica, evidenziando continuità e discontinuità nell'utilizzo dello strumento militare italiano all'estero. Il secondo paragrafo offrirà una breve analisi del rapporto tra missioni all'estero e interesse nazionale così come concepito dalle principali forze politiche. Infine, nel terzo paragrafo si fornirà una valutazione critica sulle modalità di gestione parlamentare delle missioni, ossia su quali siano i punti di forza e di debolezza del modo in cui il Parlamento esercita il controllo sulle missioni all'estero.

### 2.1. Le missioni nel quadro della politica estera italiana

Nel quadro della Guerra fredda non c'era necessità né spazio di manovra per una politica italiana di intervento militare all'estero. Il ruolo internazionale ed il prestigio del paese erano determinati quasi esclusivamente dalla sua capacità di influenza all'interno delle strutture euro-atlantiche, nelle quali si giocava la difesa dell'interesse nazionale. Le relazioni con il mondo al di fuori della Nato e delle Comunità europee erano pesantemente dipendenti dalle posture e dagli atteggiamenti delle due superpotenze mondiali. Le crisi locali e regionali, che dagli anni Novanta sarebbero divenute la principale causa delle missioni di stabilizzazione internazionale, durante la Guerra fredda erano pienamente inserite nelle dinamiche della competizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica: la rigida suddivisione del mondo in blocchi contrapposti caricava ogni contesa intra o inter-statuale di un significato globale, riducendo lo spazio politico per gli interventi di medie potenze come l'Italia.

In un tale contesto, quindi, la questione della partecipazione italiana alle missioni all'estero quasi non si pose: non era né particolarmente utile, né facilmente percorribile. Tanto è vero che, tra il 1950 ed il 1989, l'Italia partecipò solo a 19 missioni all'estero, in gran parte di scarsa entità numerica se si escludono le spedizioni a Beirut durante la guerra civile libanese. Anche volendo, tra l'altro, le Forze armate non sarebbero allora state in grado di sostenere un elevato impegno al di fuori del territorio nazionale. Numericamente importanti ma prevalentemente statiche, le Forze armate italiane erano composte in gran parte da militari di leva, e strutturate ed equipaggiate per costituire un argine ad una eventuale invasione delle forze del Patto di Varsavia, non per essere proiettate all'estero.

Nella prima metà degli anni Novanta le condizioni mutarono radicalmente, in un senso che sembrò favorevole ad una politica di difesa italiana più dinamica. Il crollo dell'Unione Sovietica aprì nuove possibilità di azione scongelando nuove possibili alleanze e nuovi mercati, oltre a vecchi e nuovi conflitti locali e regionali. La dissoluzione dei partiti politici tradizionali avvenuta agli inizi degli anni Novanta portò poi alla ribalta nuove forze politiche, non tutte derivanti dalle vecchie famiglie politiche cristiano-democratiche, socialiste e missine, e presumibilmente più propense a pensare ed impostare la politica estera e di difesa italiana su basi nuove.

Questa aspettativa di cambiamento, come spesso accade, si è realizzata solo parzialmente: la portata di innovazione reale della politica estera e di difesa italiana negli ultimi 20 anni è opinabile. La centralità della dimensione euro-atlantica è decisamente sopravvissuta al cambio di scenario globale anche se, contestualmente, sono emerse nuove sfide alla sicurezza nazionale non chiaramente affrontabili attraverso il ricorso alla Nato o all'Unione europea. A volte, vari governi italiani hanno dimostrato una inclinazione a seguire una strada più indipendente dagli alleati quando è stato considerato necessario - ad esempio instaurando forti legami nel settore energetico con la Russia. Quello che è certo è che, in questo nuovo e maggiormente fluido contesto globale, le missioni delle Forze armate italiane all'estero hanno costituito e costituiscono uno degli strumenti principali del mutato corso politico: nel ventennio appena trascorso, l'Italia ha partecipato a più di 100 missioni militari all'estero.

### 2.2. Missioni e interesse nazionale nel dibattito politico

In questo paragrafo si analizzerà brevemente in che modo le diverse forze politiche concepiscono le missioni all'estero, ovvero quali valori e quali interessi ritengano di difendere con l'uso di tale strumento.

La concezione delle missioni non sembra dipendere tanto dalla posizione di una forza politica nel *continuum* destra/sinistra, quanto piuttosto da valori, idee e valutazioni che possono essere trasversali. Per questa ragione verranno presentate le differenti attitudini distinguendo tra posizioni *mainstream*, ossia quelle più ampiamente condivise, e posizioni "radicali". Come tutte le categorizzazioni, anche questa costituisce una semplificazione riduttiva. Le forze politiche agiscono sulla base di propri valori, convinzioni e specifici interessi, spesso soggetti ad evoluzioni anche significative nel corso del tempo. Inoltre, esse non sono del tutto omogenee internamente, e possono contenere correnti diverse con opinioni divergenti, minoritarie e dissenzienti.

Con il termine *mainstream* si intendono quelle forze politiche che, seppure con sfumature differenti, considerano l'invio di contingenti militari al di fuori dei confini nazionali come un normale strumento della politica estera e di difesa. Questo non implica, naturalmente, un sostegno acritico ad ogni proposta di intervento, ma solo la piena disponibilità a considerarne i pro ed i contro caso per caso. I partiti che rientrano in questa categoria sono quelli che rivendicano con maggiore forza l'integrazione dell'Italia nel contesto euro-atlantico: la categoria *mainstream* comprende quindi i principali partiti di centrosinistra e centrodestra (Partito Democratico e Popolo della Libertà), nonché gran parte dei partiti di centro e moderati (in particolare l'Unione di Centro). Queste formazioni politiche che, insieme, costituirebbero una forte

comuni.

maggioranza in Parlamento, hanno creato una sorta di "blocco delle missioni" sostenendo le spedizioni delle Forze armate italiane all'estero, quasi a prescindere dal colore del governo in carica. Queste forze condividono tuttavia anche un'evidente difficoltà, o riluttanza, a esplicitare chiaramente in cosa consista l'interesse nazionale che ciascuna missione dovrebbe proteggere o perseguire, e in che modo tale interesse si distingua dai valori condivisi a livello internazionale della pace e della sicurezza

Le forze politiche qui raccolte sotto l'etichetta di "radicali" sono invece quelle che non riconoscono la legittimità e/o l'utilità dell'uso della forza in ambito internazionale. Si tratta principalmente di partiti appartenenti all'area dell'estrema sinistra, includendo i diversi partiti di matrice comunista ed ecologista. Tali forze politiche tendono a considerare un mero sofisma la differenziazione tra il concetto di guerra e quelli di operazioni di stabilizzazione, peace-keeping, peace-enforcing, e via dicendo, nelle quali sia previsto l'uso della forza. Esse sposano inoltre un'interpretazione restrittiva dell'art. 11 della Costituzione, secondo il quale l'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, leggendolo come divieto totale dell'uso della forza tranne in caso di difesa del territorio nazionale. Inoltre, sono accomunate da un pacifismo ideologico che rifiuta per principio la possibilità che, in determinate situazioni, un impegno militare possa considerarsi necessario o utile per risolvere una crisi, sostenendo che dal ricorso alla violenza non possa mai scaturire alcuna reale soluzione. Posizioni ancora più estreme vedono infine nell'invio di contingenti militari all'estero la semplice espressione dell'imperialismo occidentale. Le forze politiche "radicali", in conclusione, considerano le missioni militari uno strumento non adatto a difendere alcun interesse italiano, né legittimamente utilizzabile a tal fine, il che rende eventuali loro coalizioni di governo con forze mainstream piuttosto problematiche.

Tra queste due categorie si collocano alcune forze che si distinguono per un atteggiamento tendente all'isolazionismo in politica estera, e per una maggiore insofferenza nei confronti dei vincoli euro-atlantici. Esse tendono quasi a considerare le missioni militari come un lusso che il paese può permettersi o meno a seconda della situazione economica, a prescindere dalla situazione strategica e dagli impegni assunti dall'Italia in ambito internazionale. Tali partiti sono pertanto normalmente disponibili ad appoggiare l'invio o il proseguimento di una missione se i vincoli di alleanza o di governo lo richiedono, se la questione non si dimostra troppo controversa e/o costosa, o se la missione appare funzionale ad uno degli obbiettivi cari al partito. Un esempio in tal senso sarebbe l'utilizzo delle Forze armate in funzione anti-immigrazione spesso auspicato dalla Lega Nord. Riconoscendo però uno scarso valore intrinseco agli impegni militari italiani, sono generalmente pronti a chiedere il rimpatrio se la missione si rivela troppo impopolare.

I partiti mainstream concepiscono invece le missioni all'estero come un qualcosa di essenziale per il ruolo dell'Italia nel mondo, come se l'invio di contingenti fosse esso stesso, a prescindere dal mandato specifico delle singole missioni, un obiettivo piuttosto che uno strumento della politica estera italiana. Essi non ritengono affatto che la partecipazione ad operazioni militari in suolo straniero si configuri come una violazione del dettame costituzionale, ma la considerano anzi un modo per raggiungere concretamente lo stato di concordia tra i popoli che la Costituzione italiana auspica. Questa concezione è stata appropriatamente definita come "pacifismo interventista".

Proprio il mantenimento della pace tra le nazioni è sovente menzionato come principale scopo dell'intervento italiano. accoppiato al rafforzamento multilateralismo visto come principale metodo per consentire quell'obiettivo e, contemporaneamente, rafforzare la posizione italiana. A volte l'evocazione della pace come obiettivo risultata involontariamente incongrua: anche il recente impegno dell'Italia nella missione di interdizione al volo e di bombardamento in Libia, ad esempio, è stata giustificata sostenendo che non si trattava di "fare la guerra, ma di impedire la guerra e le sue nefaste conseguenze". Naturalmente, il desiderio di "mantenere la pace" è stato storicamente utilizzato come artificio retorico per giustificare ogni tipo di aggressione armata: raramente un invasore ha mosso all'attacco senza proclamare a gran voce il suo intento pacificatore. Tuttavia, nel caso italiano questa pretesa assume credibilità. Saltuariamente si trovano casi concreti di guadagni materiali ottenuti dal paese in conseguenza di una missione internazionale. Al contrario, l'apparente scarso interesse della dirigenza politica dal trarre un ritorno anche economico dalle spedizioni italiane è stato spesso oggetto di critiche da parte di esponenti del mondo industriale e commerciale. La volontà pacificatrice è espressa con uguale frequenza da entrambi gli schieramenti, ma è dichiarata con maggiore passione dalle forze di centro-sinistra, il cui elettorato tende maggiormente al pacifismo, e necessita perciò più intensamente di vedere giustificate le missioni con motivazioni ideali. In questo caso la difesa dell'interesse nazionale, in sostanza, viene identificata con la difesa di un superiore interesse internazionale.

Altro argomento ricorrente in sostegno all'invio di contingenti all'estero, anzi onnipresente tra le forze politiche *mainstream*, è quello del prestigio, nella sua duplice forma di rafforzamento dell'immagine italiana sul piano internazionale e di costituzione di *fiches* negoziali da utilizzare per ottenere credito dagli alleati (Stati Uniti *in primis*). La volontà di elevare lo status internazionale dell'Italia attraverso l'uso delle sue Forze armate è una costante della politica estera nazionale sin dalla fine della Guerra fredda, sebbene l'uso della forza militare per ottenere vantaggi in termini di prestigio pare in diretto contrasto con il perseguimento di quei fini pacifici costantemente ricordati: ed in effetti questa contrapposizione non ha mancato di creare diverse volte dei cortocircuiti concettuali. In ogni caso, la bontà di questa forma di utilizzo delle Forze armate è ormai divenuta quasi un articolo di fede, ed è condivisa sin nel profondo da gran parte delle forze politiche, non solo quelle *mainstream*, con l'eccezione di quelle comuniste. Ne è un esempio il messaggio di auguri natalizi alle Forze armate a fine 2011 del capo dello Stato Giorgio Napolitano, che ha elogiato i militari per "il contributo grandissimo [...] ad una rinnovata credibilità dell'Italia".

Direttamente connesso al tema del prestigio internazionale, anzi parte integrante di esso, è l'argomento della lealtà: lealtà verso gli impegni internazionali, verso gli alleati della Nato o verso l'Unione europea, o addirittura verso un leader straniero con il quale si è creata una affinità politica particolare. Tale argomento suona come un tentativo di liberazione dalla "storica" fama italiana di inaffidabilità ed ha però una forza notevole. Diversi governi italiani hanno scelto di mettere a rischio la tenuta della propria maggioranza parlamentare pur di confermare la propria lealtà, vista come ingrediente decisivo per la credibilità del paese all'estero, come ad esempio avvenuto durante il governo D'Alema nel caso dell'intervento Nato in Serbia/Kosovo nel 1999. In quel caso entrava in gioco anche la credibilità del partito di centro-sinistra come interlocutore politico degli Stati Uniti.

Piuttosto rari, invece, sono i casi in cui si discute pubblicamente ed esplicitamente della difesa di un concreto interesse nazionale italiano: la stessa espressione "interesse nazionale" è probabilmente una delle meno utilizzate di tutto il dinamico vocabolario politico italiano. Spesso tale interesse è definito en passant come un generico interesse italiano alla stabilità, in particolare con riferimento all'area mediterranea. Nel corso del dibattito parlamentare sulla partecipazione alla recente missione in Libia è stato affermato che "non è sbagliato difendere gli interessi economici italiani in Libia e altrove": il fatto stesso che si sia sentito il bisogno di affermare ciò indica abbastanza chiaramente come, al contrario, la menzione di interessi economici in relazione ad un intervento armato sia percepito come un qualcosa di altamente sconveniente. Tuttavia, alcune missioni effettuate nell'ultimo ventennio sono state esplicitamente ricollegate ad un chiaro interesse nazionale. Tra queste andrebbero ricordate l'operazione Alba del 1997, missione internazionale di stabilizzazione dell'Albania a guida italiana, e decisa su impulso di Roma; le diverse missioni nei Balcani occidentali, la cui stabilità è certamente essenziale per l'Italia; o le missioni navali Golfo 1 (1987-1988), per proteggere il traffico marittimo nello Stretto di Hormuz dalle ricadute del conflitto Iran-Iraq, e Atalanta/Ocean Shield, le due missioni di contrasto alla pirateria nell'Oceano Indiano tuttora in corso.

La concezione che emerge da questa breve analisi dell'utilità degli interventi all'estero rivendicata dalle forze politiche *mainstream* è senza dubbio in pieno accordo con il diritto internazionale, e contribuisce quindi indirettamente a rafforzarne il rispetto. Inoltre il coerente perseguimento di questa linea politica, affiancato ad un passato coloniale meno ingombrante di quello degli altri maggiori paesi europei, consente all'Italia di presentarsi come potenza non aggressiva nei confronti dei paesi non occidentali, e come mediatore disinteressato in diverse zone di conflitto. Diversi tra i "grandi" paesi europei avrebbero avuto difficoltà a proporsi con successo come sponsor e guida di una missione di interposizione tra Israele e l'Hezbollah libanese, come ha potuto invece fare l'Italia nel 2006.

Tuttavia, una tale concezione ha anche delle pesanti ripercussioni negative. È evidente che le motivazioni principali - pace e multilateralismo, prestigio e lealtà - sono sostanzialmente universali, nel senso che potrebbero essere utilizzabili per giustificare interventi in ogni parte del mondo. Una forza di interposizione tra due parti in conflitto avvantaggia la pace mondiale, e rafforza il prestigio italiano alle Nazioni Unite, sia che si svolga tra Israele e Libano che tra le Tigri Tamil e il governo cingalese. Questa universalità potrebbe favorire una tendenza alla dispersione delle forze militari disponibili, con il rischio che siano impiegate ai quattro angoli del globo senza, apparentemente, alcun preciso criterio strategico. Questo è tanto più dannoso in un momento non solo di grave crisi economica ma anche di ridimensionamento delle Forze armate stesse, la cui dotazione finanziaria è ormai al limite per poter operare in modo adeguato nei diversi teatri operativi. Inoltre, l'abitudine ad intervenire per acquisire crediti verso gli alleati può finire per avvantaggiare più gli alleati che l'Italia: si tratta una strategia rischiosa e costosa, che richiede notevole consapevolezza della situazione e abilità per dare frutti concreti.

# 2.3. Missioni e dinamiche parlamentari

In primo luogo, occorre sottolineare la mancanza di una sessione parlamentare dedicata al dibattito sull'andamento delle missioni all'estero. Non esiste una occasione nella quale il governo sia formalmente impegnato a presentare al Parlamento una relazione sulla situazione dei contingenti italiani impegnati in missione, seguita da una discussione parlamentare degli aspetti generali, politici e strategici, degli impegni italiani all'estero. Questa mancanza è difficilmente comprensibile per un paese che nell'ultimo decennio ha mantenuto una media annua di circa ottomila uomini all'estero, e sembra indicare una attenzione a volte superficiale e intermittente delle forze politiche nei confronti della tematica in oggetto. Dal 2012, tuttavia, i Ministri degli affari esteri e della difesa rendono comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, con cadenza quadrimestrale, sullo stato delle missioni in corso e sugli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Il dibattito sulle missioni in Aula è limitato quasi esclusivamente alle sedute per il finanziamento delle missioni. Peraltro, negli ultimi anni ha prevalso l'abitudine di spezzettare i finanziamenti delle missioni in due, o addirittura tre, provvedimenti diversi ogni anno, generando una sensazione di precarietà che certo non può aver avuto una ricaduta positiva sul morale delle Forze armate né sulla percezione, da parte di alleati, della tanto ricercata credibilità dell'impegno italiano. Fa ben sperare, comunque, la recente decisione dell'esecutivo guidato da Mario Monti di tornare a finanziare le missioni con cadenza annuale.

In queste sessioni dedicate al finanziamento, l'attenzione dei parlamentari finisce spesso per concentrarsi sui singoli capitoli di spesa, e quindi in gran parte su questioni minori o inerenti aspetti marginali. Ciò sottrae tempo ed energie alla complessiva attività di valutazione della coerenza strategica delle varie missioni che spetta al Parlamento. Tale situazione ha spesso generato una confusione di ruoli tra le diverse istituzioni nazionali portando i parlamentari ad occuparsi di aspetti tecnico-militari che sono principalmente di competenza dei vertici delle Forze armate, quali ad esempio la scelta dei sistemi d'arma più adatti in una determinata fase della missione. Come esempio concreto si può citare il singolare dibattito svoltosi ad inizio 2011 sulla questione dell'armamento dei quattro aerei da combattimento italiani in Afghanistan, dibattito lanciato tra l'altro su iniziativa del ministro della Difesa stesso. In questo caso è difficile vedere che cosa avrebbe potuto motivare l'opposizione all'invio di ordigni non differenti, per potenza distruttiva, da quelli già presenti in teatro, in assenza di cambiamento delle regole di ingaggio, se non la volontà di compiacere il proprio elettorato contrastando una decisione del governo in carica. Infatti, la marginalità delle questioni discusse sovente incoraggia l'universale tendenza dei partiti politici a sfruttare il dibattito per scopi elettorali. Ad esempio, il decreto legge del governo dell'agosto 2006 concernente l'invio di un contingente italiano di rinforzo alla missione UNIFIL in Libano fu convertito in legge solo nell'ottobre dello stesso anno. Il ritardo fu causato da un acceso dibattito, non tanto centrato sull'opportunità di intervenire in Libano, o su quale interesse nazionale si andasse a difendere con quella missione: oggetto del contendere era invece l'inserimento nel preambolo della legge di un accenno alla congruenza delle missioni in corso con l'art. 11 della Costituzione, congruenza che era stata messa in dubbio per quanto riguardava alcune missioni decise dalla maggioranza parlamentare precedente.

La mancanza di una sessione parlamentare dedicata alle missioni, quindi, danneggia il controllo democratico sull'uso delle Forze armate e complica la gestione stessa delle missioni da parte dei militari. Emerge inoltre un'ultima conseguenza negativa: in mancanza di uno specifico dibattito annuale, gran parte delle missioni tendono ad "uscire dal radar" della politica e sostanzialmente rischiano di svanire o perdere di interesse. Ne consegue che impegni non più necessari rischiano di essere mantenuti semplicemente per forza di inerzia istituzionale.

Nell'ultimo biennio il bilancio della difesa, insieme a quello statale, è stato sottoposto ad una crescente pressione. In realtà, è già stagnante da circa un decennio, il che implica una compressione in termini reali se si calcola l'inflazione. Questa compressione sta determinando una crescente difficoltà per le Forze armate di svolgere le loro funzioni, a fronte di spese fisse per il personale e per gli investimenti di lungo periodo che sono state finora incomprimibili. Le missioni vengono infatti finanziate con appositi fondi, senza i quali sarebbero insostenibili per il bilancio della difesa.

Dal punto di vista politico, le crescenti difficoltà del bilancio statale generano prevedibili effetti. Quello positivo è che, per la prima volta da molto tempo, le missioni sono ritornate a figurare nel dibattito politico così come nel più ampio dibattito pubblico. Tuttavia, oggetto del dibattito è stato l'aspetto finanziario delle suddette missioni. piuttosto che le motivazioni e gli obiettivi che l'Italia si prefigge. Inoltre, la crisi economica ha anche ridato fiato alle posizioni più rigidamente isolazioniste della sinistra radicale ed anche della Lega Nord. Si è quindi costituita di fatto una alleanza improbabile tra forze politiche estremamente distanti che, per ragioni differenti, auspicano la stessa soluzione. La posizione della Lega è emersa con forza in occasione della crisi libica, creando non poche complicazioni al governo del guale faceva parte. La Lega Nord ha poi richiesto il ritiro da Afghanistan. Balcani e Libano. ventilando la possibilità di poter usare le forze impegnate in quei teatri in funzione antiimmigrazione. Le forze mainstream stanno sperimentando sempre più difficoltà a controbattere gli argomenti a favore di una riduzione della spesa. In realtà, la maggioranza di centro-destra che sosteneva il precedente governo si è decisa per una riorganizzazione degli impegni nell'intento di risparmiare fondi e risorse. Oltretutto, in un periodo di forte crisi economica come quella attuale, la pressione popolare per un più ristretto impiego delle Forze armate in missioni internazionali potrebbe aumentare, minacciando quindi la tenuta dell'impianto italiano nel suo complesso.

Questo ci porta ad un'ulteriore osservazione, attinente al rapporto tra dibattito politicoparlamentare e opinione pubblica. È evidente che il sostegno convinto dell'opinione
pubblica nazionale è essenziale per il proseguimento di una missione militare
all'estero: tale sostegno si riduce in periodi di ristrettezze economiche, ma anche in
occasione di perdite di vite umane subite dai contingenti, e diventa quasi automatico in
mancanza di risultati concreti dopo lunghi periodi di intervento. Il richiamo al vincolo
esterno, ai doveri e agli obblighi derivanti dalle alleanze, non è un argomento
sufficiente a persuadere il pubblico della bontà della scelta di partecipare a questa o
quella missione. Esso potrebbe anzi ottenere l'effetto contrario, generando ostilità nei
confronti di istituzioni lontane che a quanto pare ci obbligherebbero a sacrifici in blood
and treasure per propri scopi reconditi: si ottiene così il duplice risultato negativo di

disincentivare il sostegno alla missione e contemporaneamente diminuire la capacità di attrazione di Unione europea e Nato. È necessario che i governi e i partiti politici siano in grado di spiegare ai cittadini in modo autorevole, chiaro e convincente, per quale

ragione l'Italia abbia interesse ad essere presente in quel particolare teatro, soprattutto in una situazione di crisi come quella che stiamo vivendo.

Le missioni militari all'estero non sono solo parte della politica di sicurezza e difesa dell'Italia, ma si rivelano anzitutto uno dei suoi principali strumenti di politica estera. Più che per la difesa dell'interesse nazionale esse sono ritenute e utilizzate dai principali partiti politici come un mezzo per rafforzare l'immagine del paese, il suo prestigio, e per ottenere credito politico nei confronti degli alleati della Nato e dei membri Ue. Le consequenze sono però discutibili. È certamente vero che l'Italia ha accresciuto il suo peso nei consessi internazionali: ha però anche moltiplicato i propri interventi non sempre seguendo un disegno strategico ben definito e pianificato. Non sembra che le forze politiche siano pienamente coscienti che se uno stato vuole avere una politica estera e di difesa in grado di proteggere gli interessi nazionali, le sue componenti missioni comprese - devono essere inquadrate in una strategia complessiva della quale è attualmente difficile cogliere i contorni. La costituzione di un grand design nazionale richiede una lunga tradizione politico-strategica che l'Italia non ha ancora pienamente consolidato. La classe dirigente, anche quella politica, dovrà sviluppare maggiormente la consapevolezza della complessità degli scenari nei quali l'Italia si trova ad agire e delle sfide globali alle quali deve far fronte.

#### 3. Il piano della politica estera e di difesa

Concentrando l'attenzione sul piano della politica estera e di difesa, rispondere alle domande "Quo vadis?" e "Cui prodest?" significa affrontare quattro questioni strettamente connesse tra loro e alle missioni cui ha partecipato e partecipa l'Italia: la posizione - reale e percepita - del paese nel sistema internazionale; la pressione da parte delle organizzazioni e istituzioni internazionali di cui l'Italia fa parte; la funzione della Nato come garante della sicurezza collettiva dei paesi membri; e le peculiarità del processo di integrazione europea.

Le quattro questioni hanno accompagnato la politica estera e di difesa italiana sin dal secondo dopoguerra, e in questo quadro si è inserita dopo la fine della Guerra fredda la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali che, salvo l'eccezione dell'intervento in Libano negli anni Ottanta, ha avuto luogo quasi interamente nel periodo successivo alla caduta del muro di Berlino. Rispetto a questi temi, domandarsi "Cui prodest?" significa in particolare analizzare in che modo, diretto e indiretto, la partecipazione italiana alle missioni internazionale abbia tutelato - e continui a tutelare - gli interessi nazionali secondo determinate linee guida della politica estera e di difesa. Linee guida che orientano la bussola rispetto al quesito "Quo vadis?".

# 3.1. Media potenza e multilateralismo

È alquanto diffusa nella classe dirigente italiana che si occupa di politica estera e di difesa, e quindi delle missioni internazionali cui il paese partecipa, la percezione dell'Italia come media potenza, collocata nel sistema internazionale in una posizione

diversa da quella delle potenze mondiali, ma anche da quella dei piccoli stati della comunità internazionale. Tale percezione riflette delle evidenti disparità in termini geografici, economici e demografici, tra l'Italia e altri grandi paesi del mondo. Al di là dei fondamenti concreti, si tratta anche di una chiave di lettura della realtà adottata da gran parte dei diversi attori che concorrono alla formulazione della politica estera italiana nel pensare ruolo, ambizioni e strategie nazionali. Tale posizione, alquanto indeterminata e soggetta a variazioni, ha costantemente spinto l'Italia a sforzarsi di essere presente nelle alleanze, nelle istituzioni e in generale nei consessi che contano, al fine di riaffermare e difendere un ruolo e uno status giudicato necessario per la salvaguardia degli interessi nazionali in diversi settori, a vario titolo influenzati dalle dinamiche del sistema internazionale - quali ad esempio sicurezza, economia, energia, ma anche tutela dell'ambiente, protezione dei diritti umani ed evoluzione del diritto internazionale. Non a caso, la classe dirigente italiana nel secondo dopoguerra ha puntato non solo ad entrare rapidamente nell'Onu, ma a fare dell'Italia un paese fondatore della Nato, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) e poi della Comunità economica europea (Cee) - scelte col tempo condivise dalla quasi totalità dello spettro politico italiano - nella convinzione che la partecipazione italiana a tali fora fosse lo strumento principale per tutelare i propri interessi nazionali a livello internazionale.

La posizione di media potenza, coniugata ad una struttura economica che ne fa un paese importatore di materie prime e risorse energetiche ed esportatore di beni e servizi, comporta per l'Italia il fatto di avere interessi globali - quali ad esempio la sicurezza delle rotte commerciali e degli approvvigionamenti, l'apertura dei mercati internazionali, la stabilità di aree geograficamente e/o funzionalmente connesse all'Italia - senza tuttavia disporre di forza politica e militare sufficienti a garantire questi interessi in modo autonomo. Una situazione ulteriormente accentuata dai fenomeni di globalizzazione che hanno connesso minacce, crisi e interessi su scala globale, rendendo l'interesse nazionale italiano di fatto non adequatamente difendibile se non attraverso collaborazioni internazionali. Ad esempio, fenomeni quali la criminalità e il terrorismo internazionale, o l'immigrazione clandestina, non sono arrestabili solo dalle barriere ai confini nazionali. Ecco quindi che le organizzazioni internazionali - ma anche fora informali come il G7/G8 o il G20 - hanno rappresentato e rappresentano uno strumento per cercare di spingere la comunità internazionale ad occuparsi di temi e/o di regioni nei quali l'interesse comune si sovrappone, in tutto o in parte, ad uno specifico interesse nazionale italiano.

In aggiunta a questo motivo dettato in una certa misura dalla *realpolitik*, intesa come realistica commisurazione del peso dell'Italia nello scacchiere internazionale e dei rapporti di forza con i paesi alleati e non, si è radicata nella classe dirigente italiana anche un'altra motivazione di carattere maggiormente ideale e morale: la fiducia riposta nel "multilateralismo", e in generale nelle istituzioni internazionali. Si è infatti affermata la convinzione che le crisi, e in senso più ampio il confliggere di interessi a livello internazionale, vadano gestite in una cornice multilaterale in cui tutti gli aventi causa abbiano un posto al tavolo dei decisori e voce in capitolo, possibilmente sulla base di "regole del gioco" condivise - siano esse norme di diritto internazionale o prassi politiche consolidate. Anche perché un quadro giuridico e istituzionale pur minimo può garantire meglio i paesi più piccoli - nonché le medie potenze - rispetto al mero meccanismo di rapporti di forza che avvantaggia ovviamente le grandi potenze. Inoltre

un approccio multilaterale consente di dare una legittimità giuridica e politica all'uso della forza e viene quindi visto dall'Italia come una condizione necessaria per le missioni internazionali cui il paese partecipa.

La partecipazione dell'Italia alle missioni di pace sotto egida Onu è esemplificativa di questa duplice ratio, ossia la posizione di media potenza e l'impegno per un approccio multilaterale. Da un lato infatti l'Italia ha partecipato alle missioni Onu, come ad esempio quelle in Somalia e Libano, anche nella convinzione che fosse suo interesse dimostrarsi un membro attivo, responsabile e affidabile delle Nazioni Unite. Secondo i dati ufficiali di giugno 2012 del Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, l'Italia è il primo paese europeo per personale militare e di polizia impiegato in missioni Onu, collocandosi al 20° posto su 117 paesi contributori<sup>5</sup>. Infatti il contributo italiano alle missioni Onu, in termini sia di risorse umane che economiche. viene spesso utilizzato dall'Italia nel pluriennale dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, e gli eventuali criteri di ammissione di nuovi membri permanenti, come argomento a favore dello status italiano, rispetto ad altri argomenti quali dimensioni demografiche o collocazione geografica che giocoforza mettono in evidenza il peso di altre nazioni. Dall'altro lato, l'Italia in quanto grande sostenitore a livello politicodiplomatico del multilateralismo non può comportarsi da free-rider nei riquardi delle risoluzioni Onu che si appellano alla comunità internazionale per un intervento militare multilaterale di gestione delle crisi.

L'impegno in una cornice multilaterale non preclude, ma è anzi complementare, allo sforzo dell'Italia per costruire una rete di rapporti bilaterali con paesi giudicati importanti per gli interessi nazionali: importanti sia in termini di sicurezza che economicocommerciali vista la propensione alle esportazioni e la necessità approvvigionamento energetico e di materie prime che caratterizzano l'economia italiana. Anche in questo contesto, una consistente e attiva partecipazione italiana a missioni internazionali in teatri di crisi importanti, quale ad esempio quello libanese a ridosso del confine israeliano, contribuisce a fare dell'Italia un interlocutore importante per la regione, e rafforza quindi la posizione italiana anche nell'ambito dei rapporti bilaterali con i paesi dell'area.

#### 3.2. "Ce lo chiede ..."

La condizione di media potenza e l'impegno italiano per un multilateralismo efficace sono strettamente collegati all'argomento proposto all'opinione pubblica nella formula "ce lo chiede l'Unione europea" e/o "ce lo chiede la Nato" e/o "ce lo chiede l'Onu". Tale argomento da un lato costituisce un escamotage politico per collocare altrove la responsabilità di scelte cui hanno contribuito, in misura più o meno significativa a seconda dei casi, le autorità politiche italiane. Allo stesso tempo, l'argomento "ce lo chiede ..." presenta anche un fondo di verità. Sebbene infatti né l'Ue, né la Nato, né l'Onu abbiano avuto il potere formale di imporre all'Italia la partecipazione a missioni internazionali cui ha preso parte, in misura diversa tutti e tre i soggetti internazionali esercitano una forma di pressione, politica e indiretta, sui rispettivi stati membri. La pressione si esercita sulla base del fatto che l'adesione alle suddette organizzazioni

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ranking of Military and Police Contributions to UN operations: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/june12\_2.pdf.

internazionale.

internazionali non è temporanea e legata alla crisi oggetto di una determinata missione, ma all'opposto è definitiva, connaturata alla stessa politica estera e di difesa dell'Italia. È quindi un dato strutturale anche rispetto alle crisi o ai temi che in futuro l'Italia potrebbe dover affrontare attraverso tali organizzazioni internazionali. Di conseguenza, un comportamento da *free-rider* dell'Italia su una determinata missione internazionale potrebbe fungere da incoraggiamento o da pretesto per comportamenti simili da parte di altri stati membri dell'organizzazione, rispetto ad altre missioni, in corso o possibili in futuro, considerate invece prioritarie dall'Italia. Più in generale, la mancata partecipazione a determinate missioni costituirebbe un precedente che indebolirebbe la posizione italiana sui vari dossier nell'agenda di organizzazione

Tale pressione esterna è inversamente proporzionale al peso di uno stato, e alla sua tendenza ad agire in maniera unilaterale e al di fuori del consenso internazionale. Nel caso dell'Italia, media potenza e incline ad agire sempre in un ambito multilaterale, è evidente che tale pressione risulta maggiore rispetto a quella esercitabile verso grandi potenze o verso piccoli stati dall'orientamento tradizionalmente neutrale rispetto alle crisi internazionali. Paesi come gli Stati Uniti hanno avuto divergenze e veri e propri scontri politico-diplomatici con l'Onu o con la Nato in alcuni periodi della storia recente, ma poi sono potuti tornare al tavolo senza pagare un significativo dazio politico. All'opposto, un paese come l'Austria partecipa in modo estremamente limitato alle missioni militari Ue - e si mantiene rigorosamente al di fuori della Nato. Banalmente, l'Italia non è né gli Stati Uniti né l'Austria, e quindi non può permettersi gli stessi comportamenti rispetto alle organizzazioni internazionali di cui fa parte. Tale pressione esterna avviene in misura significativa sia in ambito Nato che in ambito Ue, pur con modalità diverse legate alle dinamiche specifiche di ciascuna organizzazione.

#### 3.3. Nato: "polizza di assicurazione" e rapporto con gli Stati Uniti

Non va dimenticato che per tutta la durata della Guerra fredda, cioè più di 40 anni, la Nato - e per suo tramite gli Stati Uniti - è stata sostanzialmente l'unico garante della sicurezza dell'Europa occidentale, e quindi dell'Italia, di fronte alla minaccia da parte dell'Unione Sovietica. Ciò ha creato una condizione per cui l'Italia, come altri paesi dell'Europa occidentale, sia stata in qualche modo politicamente "in debito" con l'Alleanza atlantica e l'alleato americano, che ha giovato più alla sicurezza dell'Europa di quanto ogni paese europeo sia servito alla sicurezza transatlantica. Tale situazione è ovviamente cambiata con la fine della Guerra fredda, ma non completamente. Oggi la Nato rimane infatti per l'Italia - e non solo - una "polizza di assicurazione" in caso di un eventuale futuro deterioramento del sistema internazionale, e di ritorno a un confronto più o meno diretto tra i diversi poli che stanno emergendo nella transizione da una egemonia mondiale americana verso un sistema pienamente multipolare. Poli che non necessariamente condividono i valori e gli interessi dei paesi europei, come già dimostrato su vari temi dell'agenda internazionale. La Nato mantiene questa funzione di "polizza di assicurazione" anche perché l'Italia non può, con le sue risorse di media potenza, tutelare da sola i propri interessi di sicurezza nazionale, né, almeno nel breve periodo, la difesa europea nel quadro Ue rappresenta un'alternativa praticabile. In quest'ottica, mantenere l'Alleanza atlantica - ed il relativo comando militare integrato - politicamente e militarmente solida e operativa è una condizione imprescindibile per la tutela della sicurezza nazionale. Avere una Nato solida e

operativa vuol dire non solo mantenere le necessarie capacità militari e partecipare ad attività comuni quali addestramento e/o esercitazioni, ma anche e soprattutto fornire il proprio contributo politico e militare alle missioni decise collettivamente dai paesi membri dell'Alleanza.

Tanto più nell'ambito della continua evoluzione della Nato che, come sancito dagli *Strategic Concepts* approvati nel 1999 e nel 2010, ha affiancato alla difesa collettiva del territorio degli stati membri il compito fondamentale di contribuire alla sicurezza internazionale tramite un ampio spettro di operazioni di *crisis management* senza vincoli geografici. Ovviamente l'evoluzione della Nato non dipende principalmente dal contributo di singoli paesi europei come l'Italia, quanto da altre ragioni tra cui *in primis* l'attuale ri-orientamento della politica estera e di difesa americana dall'Atlantico verso il Pacifico. Tuttavia, proprio il cambiamento in corso nella strategia globale statunitense richiede agli alleati europei di fare di più in termini politici e militari per rimanere alleati rilevanti degli Stati Uniti, e mantenere attivo il legame transatlantico.

Per l'Italia partecipare alle missioni Nato vuol dire anche confermare e coltivare un rapporto politico, militare ed economico con gli Stati Uniti, che rappresenta anch'esso una costante della politica estera italiana. La posizione di media potenza per l'Italia ha implicato infatti la necessità di instaurare "alleanze asimmetriche" con alleati più grandi e potenti, al fine di perseguire i propri obiettivi di politica estera e di difesa<sup>6</sup>. Ne è esemplificazione l'espressione "dalla Crimea all'Afghanistan" che si riferisce al fatto che nel 1853 il Regno di Piemonte inviò ben 18.000 soldati nella guerra di Crimea a fianco di Francia e Inghilterra, principalmente al fine di ottenere il sostegno delle due potenze europee nella successiva guerra di Indipendenza contro l'Austria - cosa di fatto avvenuta - mentre 150 anni dopo l'Italia ha dispiegato 4.000 soldati in Afghanistan e ha assunto il Comando regionale Ovest del paese anche per dimostrarsi un partner affidabile degli Stati Uniti, ritenuti un alleato irrinunciabile. Le comparazioni storiche sono sempre difficili, e ovviamente la guerra in Afghanistan è cosa ben diversa da quella di Crimea per una serie di specifiche ragioni, tuttavia è un fatto che nell'ultimo decennio governi diversi abbiano sostenuto la partecipazione italiana ad una difficile e pericolosa campagna militare anche per mantenere e costruire un credito politico presso il principale alleato dell'Italia.

Oltre a mantenere attiva la "polizza di assicurazione" per la sicurezza nazionale e a coltivare una "alleanza asimmetrica" con gli Stati Uniti, la partecipazione italiana alle missioni Nato risponde alla logica precedentemente esposta di spingere le organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte ad occuparsi di regioni e/o dossier prioritari per gli interessi nazionali. Dimostrandosi un alleato responsabile, affidabile e attivo nella partecipazione a missioni Nato, l'Italia può ottenere - e in parte ha ottenuto maggiore ascolto, ad esempio rispetto alla sua tradizionale visione di una cooperazione tra paesi Nato e Russia (non a caso l'accordo istitutivo del Consiglio Nato-Russia fu firmato a Pratica di Mare nel 2002). In quest'ottica, l'attiva presenza italiana in un teatro lontano come quello afgano fa parte del contributo che l'Italia dà alla Nato nel momento in cui chiede alla stessa Alleanza di agire in una regione instabile e vicina al territorio italiano come i Balcani. Un ulteriore esempio è costituto

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> "L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale", in Gianni Bonvicini e Alessandro Colombo (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2011,* Bologna, Il Mulino, 2011, p. 13-14.

dallo sforzo costante di spingere Nato ed Ue ad occuparsi del Mediterraneo, al fine di avere un approccio multilaterale alla sicurezza regionale da affiancare alla serie di rapporti bilaterali coltivati dall'Italia con i paesi dell'area. Il nesso tra partecipazione alle missioni internazionali e impegno della Nato sui temi e/o regioni di interesse dell'Italia non è ovviamente un meccanismo automatico, ma dipende, tra le altre cose, dalla capacità dei governi italiani - e del sistema-paese nel suo complesso - di far valere in ambito internazionale le performance positive dell'Italia e trasformarle in risultati politici concreti sui dossier giudicati prioritari per l'interesse nazionale. Inoltre, il meccanismo dipende anche dalla capacità di ottenere e garantire la presenza di personale italiano nei quadri medi e apicali delle organizzazioni e istituzioni internazionali cui il paese partecipa: capacità che in ambito militare è inevitabilmente legata alla qualità e quantità della partecipazione alle missioni internazionali.

# 3.4. Ue: contribuire all'integrazione europea, partecipare per influenzare

Il processo di integrazione europea ha sempre avuto tra i suoi obiettivi il raggiungimento di un livello di inter-dipendenza tale da scongiurare il ripetersi di conflitti sul suolo europeo succedutisi per secoli fino alle due guerre mondiali. Anche la cooperazione e l'integrazione nel campo della sicurezza e difesa, e quindi le missioni militari e civili, rispondono a questa logica. A suo modo l'Ue, in maniera complementare alla Nato, rappresenta infatti una seconda "polizza di assicurazione" della sicurezza nazionale italiana. Come per altre polizze di assicurazione, nella realtà quotidiana può sembrare un costo inutile, ma poi quando se ne ha bisogno è troppo tardi per stipularle. Il rischio di sfaldamento che da due anni aleggia sull'Euro e sull'Ue, con conseguente ritorno a nazionalismo, populismo e protezionismo in diversi paesi del vecchio continente, è lì a ricordare il valore, e al tempo stesso la fragilità, del processo di integrazione europea che ha garantito per 65 anni un periodo inconsueto di pace nella storia dell'Europa moderna. In quest'ottica, la partecipazione alle missioni Ue si inserisce nell'interesse strategico dell'Italia a costruire la difesa europea, che risale alla Comunità europea di difesa (Ced) tentata nel secondo dopoguerra. È infatti tramite le missioni internazionali che si costruiscono a livello tattico e operativo quegli elementi di interoperabilità, coordinamento e cooperazione tra forze armate, corpi di polizia e agenzie civili, che contribuiscono poi a rafforzare il processo di integrazione a livello politico. Non è un caso che, all'indomani della spaccatura tra i paesi europei sull'intervento in Iraq, la European Security Strategy del 2003 (ESS) e le successive missioni Ue nei Balcani, in Africa e in Afghanistan siano servite a riavvicinare a livello politico-militare i paesi membri dell'Ue. 8 Le missioni militari e civili dell'Ue, ed in generale l'approccio dal basso verso l'alto, funzionale e graduale, all'integrazione europea nel settore della difesa, hanno ovviamente i propri limiti e non possono supplire all'assenza al più alto livello decisionale nei paesi membri e nelle istituzioni europee della volontà politica di portare avanti il processo di integrazione. Tuttavia, nei primi anni 2000 le missioni Ue hanno rappresentato uno dei fattori che hanno portato all'inserimento nel Trattato di Lisbona di compiti e responsabilità per la politica europea

32

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> È importante notare che anche le missioni civili Ue hanno una componente militare, anche molto forte, che generalmente si occupa, tra le altre cose, della sicurezza del personale impiegato e della logistica.
<sup>8</sup> Inoltre, la staffetta tra le missioni militari Nato e Ue in Bosnia e il lancio della missione EUPOL Afghanistan hanno contribuito a risanare la frattura tra Stati Uniti e alcuni paesi europei, dimostrando l'impegno dell'Ue per la sicurezza internazionale e in particolare dell'area euro-atlantica.

di sicurezza e difesa impensabili all'inizio degli anni Novanta. Tali compiti e responsabilità sono stati prima sperimentati proprio tramite le missioni, nonché definiti in documenti politici come i *Petersberg Task* e la ESS, e solo in seguito sono stati istituzionalizzati nei trattati dell'Ue.

La partecipazione italiana alle missioni militari e civili dell'Ue - così come alle missioni Nato - risponde inoltre all'esigenza di influenzare dall'interno dinamiche i cui effetti poi investiranno comunque l'Italia. Se per esempio le missioni militari e civili Ue nei Balcani adottano una strategia piuttosto che un'altra quanto alla costruzione di capacità di polizia e quardia costiera degli stati che si affacciano sull'Adriatico, le consequenze in termini di controllo dei confini e contrasto a monte dei fenomeni di criminalità internazionale si avranno in primo luogo sulle coste italiane. È perciò interesse nazionale dell'Italia non solo che la regione si avvii su un processo di stabilizzazione. ma che tale processo segua delle linee guida favorevoli o per lo meno compatibili con gli interessi italiani, e per ottenere ciò è necessaria una partecipazione attiva alle missioni Ue nei Balcani. Su un piano più generale, la stessa logica del "partecipare per influenzare" si applica al processo di integrazione europea nel quale vi è un interesse nazionale dell'Italia a far parte dei "gruppi di testa" che in molti casi - non ultimi l'area Schengen e l'area Euro - hanno fissato le regole e le condizioni di cooperazioni europee che sono poi diventate lo standard cui i paesi che hanno aderito successivamente hanno dovuto adequarsi. In un processo di integrazione tra paesi membri che cooperano e competono allo stesso tempo su vari campi interconnessi basti pensare alla competizione commerciale intra-Ue e sul mercato extra-europeo partecipare sin da subito alla definizione delle regole del gioco è necessario per tutelare l'interesse nazionale e trovare un minimo comun denominatore per l'interesse europeo. Ciò vale anche per il settore della difesa, interessato dal processo di integrazione europea dagli anni Novanta dopo esserne stato escluso in seguito al fallimento della Ced nel 1954. Come, e più di altri settori, nel campo della difesa l'interesse nazionale viene tutelato bilanciando il mantenimento della sovranità nazionale, ad esempio in termini di "sovranità operativa" sugli equipaggiamenti militari e di autonoma base industriale e tecnologica, con la progressiva condivisione della medesima sovranità a livello europeo tramite istituzioni politico-militari Ue e tramite cooperazioni industriali intra-europee. Anche perché l'Italia, e in generale nessun paese europeo, può pensare oggi di mantenere su base puramente nazionale capacità militari in grado di operare efficacemente nei teatri di crisi. In quest'opera di bilanciamento, la partecipazione dell'Italia alle missioni Ue serve l'interesse nazionale di essere parte del "gruppo di testa" che avvia le cooperazioni militari e industriali che detteranno le regole del gioco nel campo della difesa per il prossimo futuro. Anche in questo caso, non vi è un automatismo tra il contributo dell'Italia alle missioni Ue e il ritorno politico in termini di tutela degli interessi italiani nel processo di integrazione nel settore della difesa, come dimostrato dalla recente tendenza di altri paesi europei a stipulare accordi bilaterali che escludono l'Italia. Il meccanismo dipende invece dalla capacità costante del governo e del sistema-paese di negoziare con i partner europei facendo valere i meriti e i punti di forza nazionali, tra cui rientra a pieno titolo la partecipazione alle missioni Ue.

#### 3.5. I tre "cerchi" della politica estera italiana e le missioni internazionali

Guardando alla posizione geografica delle missioni Nato, Ue e Onu cui l'Italia partecipa, è evidente come - a parte poche marginali eccezioni - esse siano concentrate in un "arco di crisi" che va dal Maghreb all'Afghanistan passando per i Balcani, il Medio Oriente, il Corno d'Africa e il Golfo Persico. Questa regione del mondo in gran parte coincide con il Mediterraneo "allargato", identificato come area geografica prioritaria per gli interessi nazionali da documenti approvati dalle autorità politico-militari italiane<sup>9</sup>. L'intensificarsi in quest'area delle missioni italiane negli ultimi 20 anni dipende non solo dal mutato contesto strategico del periodo post-Guerra fredda, che ha visto il moltiplicarsi delle crisi, ma anche dal fatto che le missioni internazionali sono diventate uno strumento sempre più importante e visibile della politica estera - non solo per l'Italia.

In conclusione, la concentrazione geografica delle missioni internazionali in tale regione, nonché il fatto che la maggior parte di esse sia condotta in ambito Nato e Ue, è funzionale all'impostazione della politica estera italiana basata dal secondo dopoguerra, secondo una diffusa analisi, su tre "cerchi": europeo, transatlantico e mediterraneo. Tre cerchi che rappresentano delle dimensioni sia geografiche che funzionali nelle quali vanno difesi e sostenuti gli interessi nazionali italiani. La dimensione europea mira sia al mantenimento di pace, sicurezza e stabilità in Europa, in primis nel Balcani, ma non solo, sia al perseguimento di una processo di integrazione che, anche nel campo della difesa, sia favorevole o per lo meno compatibile con gli interessi italiani. La dimensione transatlantica mira al mantenimento di pace, sicurezza e stabilità in Europa tramite il rapporto con gli Stati Uniti, in modo complementare al cerchio europeo, e implica il contributo a missioni in teatri come l'Afghanistan prioritari per la Nato. La dimensione mediterranea infine raggruppa una serie di interessi italiani - dalla sicurezza dei confini rispetto ad immigrazione clandestina e traffici illeciti alla sicurezza energetica, dall'apertura e protezione delle rotte commerciali alla proiezione economica del sistema-paese - tutelati attraverso una rete di rapporti bilaterali e attraverso l'impegno delle organizzazioni espressioni delle altre due dimensioni, Ue e Nato, sul fronte Mediterraneo. In tutti e tre i cerchi, le missioni internazionali rappresentano uno strumento necessario, insostituibile, e relativamente efficace ed efficiente per perseguire l'interesse nazionale.

#### 4. Il piano operativo

#### 4.1. Le Forze armate italiane nel passaggio all'epoca post-Guerra fredda

Sono passati solo poco più di venti anni, ma in tema di sicurezza contro minacce esterne e di difesa delle nostre società da influenze eterodirette è come se si fosse chiusa un'epoca storica e se ne fosse aperta un'altra in cui buona parte delle regole

34

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Tra i quali ricordiamo: *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2011*, 2012, http://www.governo.it/backoffice/allegati/66908-7496.pdf; *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, 2008, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2008/03/20080319\_PresentRap porto2020.htm; *Concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, 2005, http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd/Pagine/default.aspx.

che sembravano scolpite nella roccia sono mutate radicalmente. Nella nuova epoca post-Guerra fredda, il cambiamento è stato tale da indurre ad una trasformazione radicale non solo dello strumento militare propriamente detto ma, prima ancora, dei principi stessi che governano l'uso legittimo della forza, nonché delle tecnologie impiegabili nei teatri operativi. Si è infatti dovuto abbandonare il concetto di una difesa dei limiti territoriali, in vista di un nuovo concetto di difesa che nel 1989 appariva ancora nebuloso, al punto da creare uno stato di incertezza e di disorientamento nelle forze armate, soprattutto a livello degli operativi, con un'opinione pubblica convinta che la scomparsa della minaccia da est comportasse la sostanziale inutilità di strutture militari complesse. Fu un'illusione di breve durata, perché le tensioni nascoste dal confronto bipolare esplosero rapidamente, con due manifestazioni molto diverse, ma che imposero per la prima volta il concetto di proiettabilità, anche se in forme radicalmente differenti. La prima fu senza dubbio la prima Guerra del Golfo, a cui le forze italiane parteciparono in modo poco più che simbolico impiegando esclusivamente l'Aeronautica e la Marina militare, proprio in virtù del fatto che già durante la Guerra fredda avevano sviluppato una consuetudine di mobilità relativamente elevata e di rapporti operativi con gli alleati Nato. Il secondo evento spartiacque fu la disintegrazione della Jugoslavia, quando apparve subito evidente come le forze di terra

italiane dovessero imparare a disancorarsi dal territorio nazionale per accingersi ad operare a centinaia di chilometri di distanza dalle proprie basi, creando dunque ex

novo concetti, procedure e strutture logistiche.

Anche in tema di equipaggiamenti fu necessario un cambiamento radicale, per poter disporre di uno strumento militare più efficiente ed efficace ma soprattutto "proiettabile", adeguato all'evoluzione tattica e strategica. Per ciò che concerne le forze terrestri, è interessante citare come esempio il programma di sviluppo del veicolo blindato Centauro. Tale programma raccolse non pochi commenti ironici da parte dei paesi che stavano concentrando ogni loro sforzo su sistemi corazzati pesanti, in vista dello scontro nelle pianure dell'Europa centrale e che videro confermate le proprie decisioni dal conflitto contro l'Iraq di Saddam, che rappresentò forse l'ultima operazione bellica di tipo "classico" combattuta con una ingente offensiva terrestre. Ma lo scoppio della crisi nei Balcani portò alla luce uno scenario radicalmente diverso dove la mobilità di un mezzo comunque potentemente armato, ma visto come meno aggressivo di un carro armato cingolato, fece del Centauro lo strumento ideale per operazioni di controllo del territorio in situazioni di dubbia permissività - ovvero con un certo rischio di subire attacchi, ad esempio da parte di milizie irregolari - coniugando un buon livello di protezione con un'adequata reattività e un'indubbia capacità di deterrenza. Analogamente la Marina fece tesoro dell'esperienza maturata con le fregate di vecchia generazione, come le Maestrale: avvertiva tuttavia la palese necessità di migliorare sostanzialmente l'abitabilità, e quindi la sostenibilità, di missioni protratte nel tempo. per garantire una piena compatibilità con operazioni di controllo del mare come quelle di embargo prolungato. Per l'Aeronautica, la situazione era ambivalente. Da un lato, i Tornado IDS parteciparono con successo alle operazioni di bombardamento nella ex-Jugoslavia nei primi anni Novanta che condussero agli accordi firmati a Dayton, ma evidenziarono l'imprescindibile esigenza di una crescita verso l'impiego di munizionamento di precisione, richiedendo quindi una accelerazione di programmi in questo senso. Dall'altro lato, ci si rese conto di disporre di una difesa aerea pesantemente deficitaria, in quanto Starfighter e Tornado ADV non consentivano la

partecipazione alle operazioni di stabilimento e mantenimento di *no fly zone*, assurte improvvisamente a forma di impiego prioritaria delle aeronautiche alleate.

# 4.2. Il nuovo paradigma delle missioni internazionali e le riforme interne alle Forze armate italiane

Il cambiamento più significativo a cui andarono incontro le Forze armate italiane in seguito all'evoluzione del concetto di sicurezza internazionale fu, in ogni caso, quello concettuale che portò a trasformare forze "in potenza", necessarie per la Guerra fredda, a forze "in essere", da impiegare continuativamente in operazioni a intensità limitata, ma prolungate nel tempo. Questo mutamento corrispondeva al tramonto della concezione dell'impiego della forza militare come prosecuzione della politica con altri mezzi, a favore di un nuovo paradigma che vedeva il simultaneo concorso di diverse componenti - attività diplomatica, assistenza istituzionale e umanitaria, assistenza nell'impiego delle forze armate, attività di ricostruzione e controllo dell'ordine pubblico al fine di pervenire a soluzioni politiche delle crisi emergenti. È il paradigma delle missioni internazionali cui l'Italia ha partecipato in modo costante e attivo negli ultimi vent'anni, dai Balcani al Mediterraneo, dal Medio Oriente al Corno d'Africa all'Asia centrale. Si è trattato di un'evoluzione concettuale radicale, che solo in tempi relativamente recenti ha trovato una teorizzazione dottrinale adeguata, con la progressiva elaborazione del concetto di comprehensive approach, cui si devono necessariamente adeguare tutte le componenti, governative e non governative, di un paese. Questo adeguamento appare particolarmente difficoltoso per l'Italia, caratterizzata da un certo frazionamento delle competenze: sia a livello centrale, ove la Presidenza del Consiglio ha solo una limitata capacità di dirigere in modo coordinato i diversi ministeri coinvolti; sia a livello territoriale, ove spesso si assiste ad iniziative estemporanee di singole realtà locali, da quelle comunali fino alle regioni che, interpretando estensivamente la riforma del Titolo V della Costituzione, si ritengono competenti ad attività di politica estera, spesso rifiutando qualsiasi tentativo di coordinamento.

Per le Forze armate italiane questo cambiamento di scenario, e quindi di compiti e ruoli, è stato accompagnato da alcune riforme interne trainate in modo determinante dalla partecipazione alle missioni internazionali. Riforme, per certi versi radicali, come la sospensione della leva e il passaggio al professionismo, o riforme per altri versi solo potenzialmente radicali, ma attenuate nei fatti, come l'integrazione interforze, spesso svuotata di contenuti sostanziali a causa di tenaci resistenze campanilistiche delle singole Forze armate. Un caso esemplificativo di questa seconda categoria è rappresentato dalla costituzione della Brigata anfibia in cui era previsto confluissero i reggimenti Lagunari (Esercito) e San Marco (Marina), rimasta nelle buone intenzioni e mai realizzata nella sostanza. Sia la professionalizzazione delle Forze armate che l'integrazione interforze sono risultate determinanti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali. Anche l'apertura al reclutamento femminile, avvenuto alla fine degli anni Novanta, ha costituito un mutamento importante, soprattutto per motivazioni ideologico-sociali. Nei teatri operativi, la disponibilità di donne in uniforme, in particolare presso popolazioni islamiche come in Afghanistan, si è rivelata più che preziosa, al fine di creare e mantenere legami con l'universo femminile locale.

In ogni caso, il salto culturale reso necessario dalla partecipazione alle missioni internazionali di pace è stato per certi versi gigantesco ed ha creato le condizioni per una efficace collaborazione in ambito internazionale, sia nel quadro delle organizzazioni internazionali come la Nato e l'Unione europea, sia in quello meno definito delle Coalition of Willing. Ed è bene soffermarsi proprio sul salto qualitativo di tipo culturale, prima ancora che su quello tecnologico e operativo. Un esempio calzante è costituito proprio dall'uso della lingua, che rappresenta il primo imprescindibile requisito per una reale interoperabilità sul terreno. Al riguardo bisogna riconoscere che lo sforzo messo in atto dall'Esercito Italiano per ampliare la conoscenza della lingua inglese è stato davvero imponente e coronato da successo. Durante la Guerra fredda, la maggior parte del personale operativo dell'Aeronautica e della Marina possedeva una discreta conoscenza della lingua inglese, dovuta ai frequenti contatti con le forze alleate. Al contrario, per le forze di terra, se si esclude qualche eccezione come il Battaglione Susa che partecipava regolarmente ad esercitazioni multinazionali in quanto parte dell'Allied Command Europe Mobile Force (AMF), tali contatti erano praticamente inesistenti. Altro aspetto da sottolineare è che la sospensione della leva e il passaggio a forze interamente professionali ha immediatamente innalzato il livello qualitativo delle risorse umane, anche se bisogna ricordare come i ragazzi di leva avessero dato buona prova già dalla prima missione internazionale in Libano cui l'Italia partecipò negli anni Ottanta. Fin dall'inizio è stato possibile attuare processi di reclutamento che hanno consentito di selezionare un capitale umano di notevole potenziale, grazie all'elevato numero di concorrenti per ogni posto messo a concorso. Tutto ciò ha costituito anche un forte stimolo per l'intera struttura della difesa, che ha potuto affrontare con grande consapevolezza e con risultati assai positivi le sfide e le difficoltà derivanti dal dover operare in contesti culturali radicalmente diversi da quelli consueti. Le forze militari italiane hanno infatti dimostrato negli anni un forte rispetto per i costumi locali, contribuendo in questo modo ad ottenere un elevato grado di accettazione presso popolazioni storicamente e costituzionalmente ostili alla presenza di truppe straniere sul proprio territorio.

#### 4.3. L'utilizzo degli equipaggiamenti militari nelle missioni internazionali

Il buon livello qualitativo delle Forze armate italiane ha consentito anche un efficace sfruttamento delle potenzialità offerte dalle moderne tecnologie utilizzate sui mezzi disponibili. Già si è fatto cenno alla fortunata intuizione che aveva portato allo sviluppo e all'introduzione in servizio del mezzo blindato Centauro, rivelatasi vincente nel contesto operativo dei Balcani. Un altro esempio è costituito dal veicolo tattico leggero multiruolo Lince, che si è rivelato essenziale in un contesto aspro come quello afgano. dove una delle minacce più insidiose è costituita dalle mine e dal loro surrogato artigianale denominato Improvised Explosive Device (IED). Fra tutti i mezzi della sua categoria, quali per esempio il veicolo Humvee, il Lince ha dato evidenza di saper meglio resistere, per la sua peculiare configurazione e struttura, a questo tipo di minaccia, offrendo ai suoi utilizzatori un livello di protezione sconosciuto ad altri contingenti alleati impiegati nel teatro afgano. L'efficacia di questi mezzi, tuttavia, rischia di diventare fuorviante, se ci si lascia cullare dall'illusione che nel prossimo futuro l'impiego della forza militare avverrà sempre in contesti di media o bassa intensità e se si rinunciasse quindi ad un seppur piccolo nucleo di forze pesanti, con elevata capacità di fuoco e commisurato livello di protezione. Qualora ne fosse necessario l'impiego, sarebbe un errore strategico se l'Italia si facesse trovare del tutto

priva del necessario equipaggiamento e soprattutto avendo disperso la specifica capacità professionale per utilizzarlo.

In campo aeronautico, l'Italia ha acquisito una piena e matura capacità di utilizzo degli armamenti di precisione, anche a lunghissima gittata, come lo *Storm Shadow*, ponendola a pari livello, almeno in termini qualitativi, con le migliori forze aeree del mondo. Val la pena citare gli impressionanti successi conseguiti nell'impiego dei velivoli senza pilota a bordo, gli *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV), anche se al momento limitati al solo ruolo di ricognizione. L'esperienza maturata nel settore è stata resa possibile anche dall'elaborazione, di concerto con le autorità dell'aviazione civile, di un quadro normativo di impiego considerato il più avanzato al mondo. Tale esperienza ha permesso di fornire, in occasione della recente operazione Nato *Unified Protector* in Libia, un contributo determinante per il conseguimento e mantenimento di un'adeguata *situational awareness*, indispensabile per consentire la definizione delle liste di obiettivi da colpire limitando al tempo stesso il più possibile il numero di vittime civili.

In tema di equipaggiamenti, ma in questo caso è più corretto parlare di ipersistema, si deve evidenziare la progressiva introduzione in servizio di mezzi e apparati che rientrano nell'ampio concetto di Network Enabled Capabilities (NEC). Sarebbe miope considerare questo sviluppo come la semplice sostituzione di vecchi sistemi di comunicazione con nuovi canali e apparati, che permettano flussi di informazioni più affidabili, dettagliati e sicuri. In realtà si tratta di una vera e propria rivoluzione che va ad investire la stessa qualità del rapporto gerarchico, in quanto l'esecutore ha oggi, e ancor più avrà in futuro, la disponibilità di informazioni una volta accessibili ai soli livelli superiori. Mentre in passato non era necessario che l'ufficiale o il soldato comprendesse il suo ruolo nel quadro della complessa operazione cui partecipava. limitandosi ad eseguire le direttive impartitegli, oggi il militare, adeguatamente preparato ed addestrato, è chiamato ad un ruolo più attivo potendo decidere in sostanziale autonomia le modalità per conseguire lo scopo indicato dal proprio comandante, disponendo di un ventaglio di informazioni molto esaustive e precise. Questo perché, grazie alle varie piattaforme e sistemi messi in rete, le informazioni di cui dispone circa le forze amiche e quelle ostili sono così esaustive e precise da metterlo in condizione di agire al meglio e con la minore percentuale di rischio possibile. Volendo fare un'analogia estrema è come se il giocatore di scacchi pensasse solo alla strategia di carattere generale per condurre la partita, ma poi pedoni, torri, alfieri e cavalli potessero agire per virtù propria, coordinandosi fra di loro e potendo rispondere in tempo reale alle varianti della situazione sulla scacchiera.

Per giungere a questo risultato è necessario non solo disporre di mezzi di comunicazione e informativi sicuri, protetti e interoperabili fra le varie componenti, sia a livello interforze che in ambito di coalizioni multinazionali, ma anche di un nuovo tipo di militare, che interpreti in modo attivo la propria posizione gerarchica, di comandanti capaci di delegare e che rifuggano dalla tentazione del *micro-management* e di quadri intermedi e esecutivi in grado di assumere iniziative coerenti e coordinate, con una formazione di tipo radicalmente nuovo.

Tutte queste trasformazioni che stanno prendendo forma all'interno delle Forze armate italiane sono da mettere in relazione non solo a stimoli provenienti dall'interno, ma anche e soprattutto dall'esterno, in quanto costringono l'Italia a tenere il passo delle

strutture militari dei paesi alleati, anch'esse in fase di evoluzione. Senza la partecipazione massiccia alle diverse operazioni di supporto alla pace che la comunità internazionale è chiamata a condurre, verrebbero a mancare sia i riferimenti, oggi condivisi con le forze alleate, che gli incentivi al cambiamento radicale in atto.

#### 4.4. La "via italiana" al peace-keeping

La progressiva integrabilità ed armonizzazione delle diverse componenti militari, sia su base nazionale che in ambito delle coalizioni internazionali di cui l'Italia fa parte, richiede uno sforzo che dal punto di vista politico va al di là di ciò che è stato finora affermato. Nonostante sia ampiamente riconosciuto come ci siano ancora molti sforzi da fare in tema di standardizzazione e interoperabilità, e come sia necessario creare una logistica comune che minimizzi gli oneri del sostegno operativo, gli ostacoli più difficili e delicati da affrontare rimangono di natura prettamente politica. Quando si afferma che esiste una "via italiana" al peace-keeping, che si manifesta nell'uso di comportamenti più efficaci rispetto ad altri contingenti nel "conquistare le menti e i cuori" delle popolazioni locali, si deve tuttavia considerare come questa peculiarità, in un più ampio quadro di alleanza, possa addirittura diventare un problema.

Intraprendere nuove missioni di supporto alla pace comporta la necessità di affrontare temi ampi e delicati, relativi allo spirito stesso con cui si decide di partecipare ad una operazione e alle conseguenti modalità politico-operative. Il tema dei caveat nazionali e, quello ancora più rilevante dal punto di vista etico delle regole di ingaggio, ne sono l'esempio appropriato. Per quanto attiene ai caveat, ogni volta che un paese decide di unirsi a una coalizione per partecipare ad una operazione militare, lo fa nel pieno esercizio della propria sovranità nazionale e pertanto definisce in piena autonomia come le proprie risorse potranno essere impiegate dal comando integrato. Le recenti esperienze, a partire dalle campagne balcaniche degli anni Novanta, hanno evidenziato un uso amplissimo e assai variegato di questa facoltà, al punto da rendere molto complesso, se non difficoltoso, l'esercizio del comando: si va da limitazioni di tipo puramente geografico, ad esempio con truppe e unità che possono essere impiegate solo in una parte del teatro operativo, a quelle che impediscono l'utilizzo dei contingenti in determinate modalità di impiego oppure limitano la possibilità di adoperare specifici sistemi d'arma. Un esempio di quest'ultimo scenario è costituito dal caso dei velivoli aerotattici italiani in Afghanistan, che per un lungo periodo sono stati utilizzati per le sole capacità di ricognizione fotografica, ma che avevano il divieto di usare armamento di caduta. Altro caso è rappresentato dalla fase iniziale dell'operazione Unified Protector in Libia, in cui, anche a causa di un deficit comunicativo da parte dell'autorità politica, i Tornado ECR sembravano doversi limitare ad operazioni antiradar di tipo soft kill, senza impiegare i missili antiradiazione Harm.

Come detto, i singoli paesi fanno un uso assai esteso di questi *caveat*, con conseguenze politiche che spesso vanno al di là delle reali problematiche di carattere operativo. Un tipico esempio è stato il *caveat* geografico per le truppe italiane in Afghanistan, il cui impiego era limitato alla regione di Kabul, a quella settentrionale (RC-North) e a quella occidentale (RC-West), per la quale l'Italia detiene tuttora la responsabilità del comando. Al di fuori di queste aree, l'impiego era possibile solo con una richiesta specifica e con un preavviso di 72 ore, necessario per comunicare al Parlamento le nuove modalità; si trattava, quindi, di un *caveat* politico che, in ambito

Nato, veniva fatto molto pesare all'Italia. Nel 2009, con piena soddisfazione del Comando della missione Nato in Afghanistan, il preavviso venne ridotto a 6 ore, mutandone così la natura di fatto politica in un fattore puramente tecnico, ovvero il tempo necessario per informare il ministro della Difesa. Tuttavia, il solo mantenimento del *caveat* continuò ad essere rimarcato, con un certo imbarazzo, a livello politico. È ben chiaro che si tratta di un problema al momento insuperabile, almeno finché non si farà qualche decisivo passo in avanti in tema di integrazione politica, quanto meno nell'ambito dell'Unione Europea o in un suo sottoinsieme.

Altra problematica con pesanti conseguenze in teatro è quella relativa alle cosiddette regole di ingaggio (Rules of Engagement - RoE). Si tratta delle istruzioni di dettaglio emanate nei confronti del personale militare, ai diversi livelli di comando, per indicare i comportamenti da tenere in ogni possibile circostanza, con chiari ed inequivocabili parametri circa l'identificazione di una eventuale minaccia, l'attribuzione o meno di intenti ostili e il tipo di reazione da attuare. Nonostante possa apparire in prima battuta come un argomento eminentemente tecnico, in realtà si tratta di una questione che comprende aspetti rilevanti dal punto di vista giuridico e etico: giuridico in quanto la Magistratura italiana ha competenza a verificare la legittimità e la correttezza di applicazione da parte degli operativi sul terreno delle disposizioni ricevute; etico perché le RoE riguardano la chiarezza delle condizioni che rendono necessario l'uso della forza e il livello di proporzionalità della stessa rispetto all'obiettivo da conseguire. Le regole di ingaggio hanno grande rilevanza anche dal punto di vista psicologico, da considerare al fine di analizzare, anche da questo punto di vista, la cosiddetta "via italiana" al peace-keeping. Il fatto che non esista uniformità fra le regole di ingaggio applicate da parte dei diversi contingenti nazionali che partecipano ad una coalizione impegnata in una missione internazionale può presentare consequenze rilevanti sia per gli operatori sul terreno, sia per la stessa popolazione coinvolta. I militari possono rimanere disorientati nel constatare che, di fronte a fattispecie simili, gli ordini ricevuti differiscono a volte anche in modo sostanziale tra i contingenti di diversa nazionalità. provocando potenzialmente perplessità e incertezze che non possono essere ammesse in scenari operativi di teatro, soprattutto se ad alta intensità. Conseguenze altrettanto serie possono palesarsi per le popolazioni coinvolte dalle operazioni: l'osservazione che a fronte di situazioni simili i comportamenti di contingenti di diversa nazionalità differiscano in modo sostanziale può portare alla percezione che esistano "poliziotti buoni e poliziotti cattivi", con danni potenzialmente devastanti per la credibilità stessa della missione internazionale. Questo problema potrà essere risolto solo nel quadro di una più stretta integrazione politica nel settore della difesa, almeno tra i più importanti paesi contributori di forze militari dell'Unione europea, armonizzando adeguatamente il quadro politico con quello giuridico. Tuttavia, tale prospettiva, quanto mai auspicabile, non sembra profilarsi all'orizzonte nell'immediato né tanto meno nel prossimo futuro.

# 4.5. Missioni internazionali e risorse per la funzione difesa

Si è visto come, nel corso dell'ultimo ventennio, le Forze armate italiane e, più in generale, l'amministrazione dell'apparato difesa, si siano progressivamente modificati per adattarsi ai nuovi scenari geostrategici e a compiti che nel recente passato non apparivano prioritari. È chiaro che su questa evoluzione hanno avuto un'influenza determinante le condizioni economiche del paese, che è stato costretto a ridurre

progressivamente le risorse dedicate alla funzione difesa, incidendo in modo significativo sulle capacità operative esprimibili, con dinamiche sovente interne alle stesse Forze armate

La crisi economica globale ha indubbiamente colpito tutti i paesi dell'area occidentale i quali, per quanto attiene alla difesa, hanno generalmente reagito in modi analoghi, riducendo le dimensioni numeriche dei propri strumenti militari e cercando di salvaguardare le capacità operative. In particolare, le riduzioni di personale sono state ottenute agevolando massicci esodi ad ogni livello di grado verso la società civile, con incentivi di vario tipo, il che ha anche consentito di salvaguardare un parametro fondamentale per lo strumento militare, ovvero quello dell'età media, che in quei paesi si è riusciti a mantenere sufficientemente bassa, con la piena consapevolezza che l' "impresa difesa" non può essere gestita con le stesse regole pensionistiche valide nel resto della società. Si tratta di un concetto che in Italia fatica ad essere compreso e recepito, anche per resistenze interne, generando una situazione critica che potrebbe essere corretta, almeno parzialmente, con un'applicazione coraggiosa dei principi della spending review in atto.

Coerentemente con i principi basilari della politica estera italiana, anche per le Forze armate i riferimenti esterni sono sempre stati, e restano tuttora. l'Onu, la Nato e l'Unione europea. Da un lato, ci si è sforzati di mantenere il più elevato livello possibile di interoperabilità operativa, logistica, funzionale e umana con queste tre cornici internazionali, dall'altro si è ritenuto giusto fornire alla difesa e alla sicurezza comune un contributo commisurato al peso del paese nella comunità internazionale: un membro del G8 quale l'Italia non poteva esimersi dall'assumere pienamente le proprie responsabilità. Questa è stata, almeno a partire dalla fine della Guerra fredda, la linea guida che ha permesso di fissare un livello di ambizione che fosse anche compatibile in termini di risorse finanziarie. Tale livello di ambizione è stato chiaramente formulato dal Consiglio Supremo di Difesa che, ancora nella primavera del 2008, confermava come assolutamente prioritaria la partecipazione attiva alle missioni internazionali di stabilizzazione, con l'obiettivo di schierare fuori dai confini nazionali, nei vari contingenti, fino a 12.500 unità di personale, da sostenere senza limiti di tempo. Si trattava di un obiettivo certamente ambizioso, che poneva l'Italia in condizione di restare tra le maggiori potenze europee e che peraltro corrispondeva a quanto attuato con successo nel recente passato. Tuttavia, i tagli lineari attuati negli ultimi anni, agendo prevalentemente sui consumi intermedi, hanno colpito in modo significativo il settore della difesa, che ha visto più che dimezzate le risorse per l'esercizio cioè per l'addestramento del personale e la manutenzione dei mezzi, lasciando pressoché invariate le spese per il personale e per gli investimenti. Al fine, pertanto, di garantire la piena operatività e sicurezza ai reparti periodicamente schierati all'estero, su questi sono state concentrate la maggior parte delle risorse disponibili, lasciando decadere la prontezza dei reparti che non trovano utile impiego nelle attuali congiunture operative. ma che sarebbero gli unici impiegabili in altre contingenze, tecnicamente definite "ad alta intensità". Ne è conseguita una implicita, seppur mai dichiarata, riduzione drastica del citato livello di ambizione: oggi l'Italia impiega fuori dai propri confini nazionali circa 6.500 unità e sarebbe al momento irrealistico ritenere che, almeno in un prossimo futuro, tali cifre possano aumentare. Occorre esserne pienamente consapevoli, in primis a livello politico, in modo da essere in grado di assumere impegni coerentemente sostenibili. Non solo, ma questa limitata operatività è stata mantenuta

solo grazie allo stanziamento, all'interno dei periodici decreti di autorizzazione parlamentare alle missioni internazionali, di fondi specificamente destinati all'approntamento e al ricondizionamento delle unità impiegate: senza tali disponibilità straordinarie si andrebbe rapidamente incontro ad una paralisi operativa. Si tratta di una situazione per certi versi paradossale, al punto che le Forze armate italiane, non sostenute da una adeguata pianificazione del bilancio della difesa e sostanzialmente dipendenti dal finanziamento delle missioni internazionali, possono sopravvivere mantenendo una certa operatività solo se regolarmente impiegate nelle missioni stesse.

Il disegno di legge per la revisione dello strumento militare nazionale, che è attualmente all'esame del Parlamento, integrato dal cosiddetto decreto legge sulla spending review, è potenzialmente in grado di conservare le necessarie capacità operative, a condizione che vengano attuate con determinazione tutte le integrazioni possibili tra le diverse Forze armate, in modo da ottimizzare l'impiego delle risorse a disposizione. L'integrazione dovrà essere il più estesa possibile nel campo logistico, unificando la gestione dei rifornimenti, della conservazione, della distribuzione dei materiali e accorpando la manutenzione dei mezzi: ad esempio, appare francamente un dispendio inutile che ogni forza armata provveda in proprio alla manutenzione dei suoi elicotteri, spesso dello stesso tipo e con un elevatissimo livello di comunalità per le parti di ricambio. Anche nel settore formativo e addestrativo sono possibili importanti razionalizzazioni, se solo si riuscissero a superare antichi tabù che fanno considerare intoccabili certe sedi e certi istituti. Inoltre, alcuni funzioni specifiche come quelle territoriali di gestione del demanio e della documentazione, che oggi vengono svolte da strutture costituite ad hoc, potrebbero tranquillamente essere riassorbite nell'ambito di strutture operative esistenti, abbattendo considerevolmente le duplicazioni e i relativi costi, incrementando così l'efficienza complessiva dell'istituzione. Si tratta, in estrema sintesi, di smagrire sostanzialmente le componenti ancillari, salvaguardando, e se possibile potenziando, quelle operative. Così facendo, la graduale revisione numerica del personale militare prevista dal modello di difesa proposto dal ministro Di Paola, che porterebbe nel 2024 il personale militare a circa 150.000 unità, sarebbe certamente appropriata e sostenibile. Questa serie di riforme, non facili e certamente non indolori. avranno l'effetto di arrestare il trend di riduzione delle capacità operative esprimibili che, in condizione di risorse finanziarie disponibili costanti, potranno garantire un livello di ambizione nazionale quantomeno adeguato all'interno della comunità internazionale, e in particolare negli ambiti Nato ed Ue, fondamentali per la politica estera e di difesa dell'Italia. Se invece si cederà alla tentazione di rinunciare agli investimenti tecnologici per salvaguardare l'attuale dimensione del personale, peraltro in netta controtendenza con quanto avvenuto in Regno Unito e Francia, si manterranno forze armate numericamente ampie ma completamente inutilizzabili in missioni internazionali. Si salverebbe cioè la funzione di "stato sociale" esercitata in modo indiretto dalla difesa. riducendo tuttavia l'operatività dello strumento militare e quindi la capacità di assolvere il suo compito istituzionale - in definitiva, la sua stessa utilità. Un risultato che l'Italia non si può permettere.

#### Conclusioni

Il rapporto tra l'Italia e le missioni internazionali è complesso e articolato. Tra le principali problematiche discusse nel presente documento, quattro, particolarmente attuali ed importanti, meriterebbero un maggiore approfondimento da parte della autorità politica, della classe dirigente nazionale e dell'opinione pubblica: il legame delle missioni con gli interessi nazionali; il ruolo nella politica estera e di difesa; l'adeguamento al nuovo contesto strategico; e le implicazioni per le Forze armate italiane.

Il legame con gli interessi nazionali

Riguardo agli interessi nazionali tutelati o promossi dalla partecipazione dell'Italia a una determinata missione internazionale, in generale essi possono essere ricompresi in tre grandi categorie:

- contrasto o prevenzione di minacce alla sicurezza nazionale, minacce anche di natura non-convenzionale o asimmetriche come il terrorismo e la pirateria internazionale;
- 2) stabilizzazione militare e politica di aree ritenute geograficamente e/o funzionalmente rilevanti per interessi nazionali di sicurezza, economici, commerciali, energetici e di contrasto all'immigrazione clandestina;
- 3) contributo agli sforzi internazionali di assistenza umanitaria e/o a protezione dei diritti umani.

La partecipazione dell'Italia ad una determinata missione è stata in genere giustificata in base ad una, o più d'una, delle suddette categorie. Ad esempio, nel caso dei Balcani occidentali, l'interesse alla stabilizzazione militare e politica dell'area appena aldilà dell'Adriatico e a ridosso del confine orientale, è emersa chiaramente negli anni Novanta, quando il flusso di immigrati clandestini e di traffici illeciti dalla regione preda di guerre civili ha investito con forza il territorio e la società italiana. Le missioni internazionali succedutesi nel tempo hanno chiaramente contribuito a stabilizzare una regione i cui stati oggi non solo non sono più in guerra tra loro, ma sono membri o candidati all'ingresso di Ue e Nato e presentano importanti opportunità economiche e commerciali per le imprese e, in generale, per il sistema economico italiano. Nel caso dell'intervento in Kosovo, è stato anche avanzato con forza il motivo "umanitario". ovvero l'esigenza di porre fine a violazioni dei diritti umani e violenze di massa su scala tale da essere considerate alla stregua di pulizia etnica - sul suolo europeo a poche centinaia di chilometri dalle coste italiane. Per avere un altro chiaro esempio di interesse nazionale da tutelare attraverso una missione internazionale basta guardare i dati sulle navi italiane oggetto di attacchi nel Golfo di Aden, e sui costi economici che il fenomeno della pirateria internazionale impone al sistema-paese: l'interesse ad ottenere rotte commerciali libere e sicure viene oggi tutelato anche attraverso missioni come Atalanta e Ocean Shield, cui l'Italia partecipa.

Tuttavia non è stato sempre evidente quale sia stato - o sia - l'interesse nazionale più direttamente in gioco in un teatro di crisi, né è sempre stato chiaro se, come e quanto

la partecipazione italiana ad una specifica missione internazionale serva a tutelarlo. Ciò è dovuto in parte alle peculiarità del dibattito politico e culturale italiano, dove a differenza di altri paesi europei si fa fatica ad affermare - come nel caso dell'intervento in Libia - che si partecipa ad una missione internazionale anche per tutelare gli interessi economici nazionali in quell'area e che non c'è nulla di illegittimo o sbagliato in ciò. È dovuto anche alla mancanza di una procedura che incentivi le istituzioni - *in primis* Governo e Parlamento - le forze politiche e l'opinione pubblica, a discutere il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali non in riferimento ai dettagli tecnici di questa o quella operazione, ma rispetto appunto agli interessi nazionali da perseguire e alle linee guida per farlo. In tal senso, l'introduzione di una comunicazione quadrimestrale sulle missioni da parte dei Ministri degli affari esteri e della difesa alle Commissioni parlamentari competenti costituisce un primo passo verso l'istituzione di una sessione parlamentare annuale dedicata. Tale sessione, relativa al ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali, ai suoi obiettivi strategici e ai modi per perseguirli, contribuirebbe a sviluppare una riflessione più approfondita e costruttiva al riguardo.

# Il ruolo nella politica estera e di difesa

I suddetti obiettivi strategici sono perseguiti in modo più ampio e sistematico dalla politica estera e di difesa dell'Italia, di cui la partecipazione alle missioni internazionali costituisce uno strumento importante e visibile. Ad esempio, gli impegni presi in ambito Nato, in primis in Afghanistan, sono un investimento, politico e militare, nell'Alleanza che tuttora rappresenta la "polizza di assicurazione" principale per la politica di difesa italiana, nonché nel rapporto fondamentale con gli Stati Uniti. Allo stesso tempo, le numerose missioni Ue, militari e civili, cui l'Italia ha partecipato finora in modo costante e significativo, hanno costituito un tassello del processo di integrazione europea che per l'Italia è una scelta di campo irrinunciabile. In entrambi i casi, così come in ambito Onu e Osce, un comportamento responsabile, attivo e leale da parte dell'Italia è una delle condizioni necessarie per ottenere che tali organizzazioni continuino a fornire quelle assicurazioni, quel sostegno e quelle contropartite politiche e di sicurezza che diverrebbero molto più incerte ed aleatorie se il paese assumesse una posizione di free-rider (del resto in contrasto, oltre che con i suoi interessi, anche con il dettato costituzionale). In tutti questi casi, infine, l'organizzazione di missioni internazionali e la partecipazione in esse assicurano una fondamentale garanzia di sicurezza nazionale poiché consentono, tra l'altro, di mutualizzare i rischi, consolidare la solidarietà tra gli alleati, influenzare gli obiettivi da perseguire nelle aree di crisi da parte della coalizione. estendere l'area di intervento a garanzia degli interessi nazionali in zone troppo lontane o difficili per le sole capacità nazionali, e infine - ma non certo meno importante condividere i rischi e i costi economici ed umani.

Tuttavia, anche rispetto a tutto ciò, non vi sono automatismi di sorta tra la partecipazione dell'Italia ad una missione internazionale Nato o Ue e la forza negoziale che il paese acquisisce su un determinato dossier trattato dall'Alleanza o dall'Unione. Ciò dipende piuttosto, tra le altre cose, dalla capacità dei governi italiani - e del sistema-paese nel suo complesso - di far valere in ambito internazionale le performance positive dell'Italia, tra cui rientra di certo la partecipazione alle missioni internazionali, e trasformarle in risultati politici concreti sui dossier giudicati prioritari per l'interesse nazionale attraverso una azione costante, coerente, determinata e dotata di chiarezza di intenti. Anche in questo caso, occorre domandarsi quali missioni

internazionali assolvano a questo scopo, e in che misura. Questo vale ad esempio nell'ambito dell'Unione europea, dove la spinta all'integrazione esercitata dal basso verso l'alto attraverso le missioni Pesd ha mostrato i suoi limiti, e oggi sono piuttosto prioritarie le decisioni dei vertici dell'Unione in fatto di integrazione economica, politica ed istituzionale. Anche in ambito Nato, dopo l'attivismo degli ultimi 20 anni sembra che l'orientamento prevalente tra i paesi membri dell'Alleanza, Stati Uniti in primis, sia verso una maggiore selettività e cautela nell'iniziare, gestire e continuare missioni internazionali. Ciò non vuol dire affatto che le organizzazioni internazionali di riferimento per la politica estera e difesa dell'Italia stiano rinunciando allo strumento delle missioni internazionali. L'esempio della Libia, rispetto alla Nato, testimonia come crisi improvvise, dalle cause e dai contorni incerti, possano essere affrontate meglio tramite una cornice multilaterale nella quale l'Italia ha maggiori possibilità di portare avanti la propria proposta politico-diplomatico-militare e di tutelare i propri interessi nazionali, rispetto ad una mera Coalition of willing. Inoltre, proprio alla luce dell'incertezza dello scenario globale, la funzionalità e solidità della cornice europea e transatlantica diventano per l'Italia "beni" politicamente ancora più preziosi. Si tratta piuttosto di prendere atto che Nato e Ue sono cambiate e continuano a cambiare, in relazione al quadro strategico ma non solo, e quindi anche lo strumento delle missioni internazionali inquadrate in tali organizzazioni non è immutabile. Altri tipi di operazioni, in altre regioni del mondo, in altri formati - più aperti ad esempio ai paesi partner o con una partecipazione a geometria variabile dei paesi membri Nato/Ue - e con altri meccanismi decisionali rispetto all'uso della forza militare potrebbero essere presi in considerazione. Ad esempio, la difficoltà di concordare con esattezza in ambito

multilaterale gli obiettivi di una missione, nonché di cambiare approccio in corso d'opera o porre termine alla partecipazione nazionale in modo unilaterale, contrasta sempre più con il mantenimento di una ferrea sovranità nazionale sui contingenti e con una ripartizione puramente nazionale delle spese. In prospettiva, sarebbe opportuno accrescere l'integrazione dei contingenti dei paesi partecipanti, ben oltre i passi avanti registrati in Afghanistan, nonché dei relativi finanziamenti, al fine di dotare la missione

# L'adeguamento al nuovo contesto strategico

di una direzione politica più univoca, chiara e definita.

Più in generale, in un contesto internazionale in cui la globalizzazione procede senza integrazione ed efficace governance, in cui emergono nuove potenze regionali, in cui si riducono i bilanci della difesa dei paesi europei e gli Stati Uniti quardano sempre di più al Pacifico e sempre meno all'Europa, anche lo strumento delle missioni internazionali va ripensato alla luce del quadro strategico. Quali sono le aree di interesse prioritario dell'Italia e dell'Europa dove presumibilmente concentrare le risorse in tempi di tagli ai bilanci della difesa? Che rapporto impostare con le potenze regionali che esercitano una crescente influenza nelle aree geograficamente e funzionalmente connesse agli interessi nazionali italiani, e che ruolo svolgono le missioni internazionali in questa ottica? Che ruolo giocano le missioni internazionali in ambito Nato rispetto al rapporto con gli Stati Uniti? Quali i criteri per guidare la scelta di ricorrere all'utilizzo della forza militare, in un quadro in cui la proliferazione delle crisi - anche in regioni che vedono la presenza di arsenali nucleari - si associa all'indebolimento dei meccanismi di governance globale e alla competizione tra vecchie e nuove potenze? Di fatto, i paesi europei - Italia inclusa - sono e saranno chiamati a fare militarmente e politicamente di più con minori risorse. Ciò potrebbe avere conseguenze molto negative se si

traducesse semplicemente in una riduzione unilaterale degli impegni internazionali, e probabilmente comporterà una maggiore selezione dei medesimi evitando, ove possibile, l'avvio di missioni di lunga durata e di incerto sviluppo. Ciò è già evidente rispetto alle crisi africane, rischiando tra l'altro di rendere più difficile il consolidarsi di nuovi equilibri politici nei paesi arabi del Nord Africa, oltre a non ostacolare le tendenze separatiste, i movimenti terroristici e la criminalità organizzata inclusa la pirateria. Tutto ciò mentre gli sviluppi della "primavera araba" richiedono un forte sostegno della comunità internazionale, ed in primo luogo all'Europa affacciata sul Mediterraneo. Inoltre, concentrarsi essenzialmente nell'area di più immediato interesse e vicinanza per l'Ue - e in particolare per l'Italia - non vuol dire basarsi su un mero calcolo delle distanze geografiche, in quanto la natura globale degli interessi economici e politici non può essere ridotta alla sola area del vicinato senza comportare gravi perdite.

In questo quadro, è inoltre utile notare alcune differenze di fondo tra le missioni internazionali cui potrebbe partecipare l'Italia nel prossimo futuro. In primo luogo, riguardo a dimensione e durata della missione, una partecipazione italiana relativamente piccola potrebbe durare a lungo avendo un certo valore politico e diplomatico, anche senza una significativa importanza militare. Viceversa, missioni come quelle in Afghanistan e Libano comportano un più alto rischio di perdite tra i militari italiani dispiegati sul terreno, e costi operativi ed economici ben maggiori. Ciò comporta decisioni politiche più significative e gravose, che dovrebbero essere valutate chiarendo per prima cosa l'obiettivo strategico ultimo della missione (il cosiddetto *endstate*), le regole di ingaggio, eventuali *caveat* e possibili *exit strategy*. Le missioni civilimilitari poi sono tipicamente di lunga durata e implicano una maggiore complessità, causata sia dai processi di *institution-building*, spesso in gioco sul terreno, sia dalla presenza di più attori di diversa natura nella stessa missione. Ciò richiede un'analisi ancora più accurata della situazione sul terreno e delle risorse, militari e civili, che possono essere realmente dispiegate per un arco di tempo verosimilmente lungo.

#### Le implicazioni per le Forze armate italiane

Il legame tra partecipazione alle missioni internazionali e interessi nazionali, il ruolo delle missioni nella politica estera e di difesa, l'adeguamento di tale strumento al nuovo contesto strategico, presuppongono da parte dell'Italia una conditio sine qua non: il mantenimento di Forze armate efficaci ed efficienti, in grado di essere proiettate a distanza in conflitti a bassa, media e alta intensità, con un forte livello di interoperabilità con i maggiori alleati europei e transatlantici. Si tratta di standard sulla carta già fissati da tempo, e in parte raggiunti nel recente passato come testimoniato sul campo dall'apprezzata opera dei contingenti italiani impiegati nelle missioni internazionali. Tuttavia, tale condizione è oggi fortemente messa a rischio non solo dai tagli al bilancio della difesa avvenuti negli ultimi anni, ma dallo squilibrio nella ripartizione delle risorse a disposizione per la funzione difesa a favore del personale rispetto alle necessità dell'esercizio, dell'addestramento degli uomini e della manutenzione dei mezzi. La partecipazione alle missioni internazionali, ed il relativo finanziamento ad hoc, non possono essere considerati come un sostituto di un bilancio della difesa oggi qualitativamente e quantitativamente non adeguato. La situazione, per certi versi paradossale, per cui le Forze armate italiane possono sopravvivere mantenendo una certa operatività solo se regolarmente impiegate nelle missioni stesse, non è sostenibile. Essa infatti implica il progressivo decadimento della prontezza dei reparti

che non trovano impiego nelle attuali congiunture operative, ma che sarebbero gli unici impiegabili in contingenze ad alta intensità. Inoltre, ciò ha comportato di fatto la riduzione drastica del livello di ambizione dell'Italia: se nei primi anni 2000 l'ambizione esplicita del paese era di poter schierare fuori dai confini nazionali fino a 12.500 unità di personale da sostenere senza limiti di tempo, oggi l'Italia impiega all'estero circa 6.500 unità ed è improbabile che possa fare di più nel prossimo futuro.

Riconoscere l'utilità e il valore della partecipazione italiana alle missioni internazionali, o almeno la necessità per l'Italia di non precludersi in futuro l'utilizzo di tale strumento in determinate circostanze, vuol dire anche preparare le Forze armate italiane a rispondere ai compiti affidati in base al livello di ambizione di medio-lungo periodo. Si tratta, in estrema sintesi, di smagrire sostanzialmente le componenti ancillari, salvaguardando e se possibile potenziando quelle operative, attraverso una serie di riforme non facili e certamente non indolori, tra cui la graduale revisione numerica che porterebbe nel 2024 il personale militare italiano a circa 150.000 unità. Le Forze armate italiane hanno già sperimentato con successo, e in anticipo rispetto ad altri paesi europei, il passaggio negli anni Novanta dalla leva obbligatoria ad un strumento militare composto di soli professionisti. Ciò ha permesso - ed allo stesso tempo è stato incoraggiato da - la partecipazione italiana alle missioni internazionali. Oggi che missioni e partecipazione italiana evolvono, non possono non evolvere quelle Forze armate che - tra gli altri importanti compiti loro assegnati - garantiscono all'Italia questo importante strumento per tutelare i propri interessi nazionali. L'alternativa è la rinuncia allo strumento medesimo, con tutte le conseguenze negative facilmente immaginabili per il paese.

Aggiornamento 3 settembre 2012

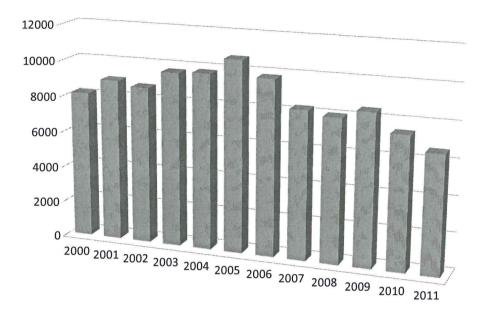
# Allegati

# 1. Missioni civili e militari dell'Italia all'estero

Operazioni Onu	UNTSO (UN Truce Supervision Organization) - Israele, Medio Oriente UNMOGIP (UN Military Observer Group in India and Pakistan) - Kashmir UNIFIL (UN Interim Force in Lebanon) - Libano MINURSO (UN Mission for the Referendum in Western Sahara) - Sahara occidentale UNFICYP (UN Peacekeeping Force in Cyprus) - Cipro UNAMID (UN-African Union Mission in Darfur) - Sudan UNAMA (UN Assistance Mission in Afghanistan) - Afghanistan UNMISS (UN Mission in South Sudan) - Sudan UNMIK (UN Interim Administration Mission in Kosovo) - Kosovo UNSMIS (UN Supervision Mission in Syria) - Siria	
Operazioni a mandato Onu	Operazioni Nato	Joint Enterprise/ KFOR (Kosovo Force) - Kosovo ISAF (International Security Assistance Force) - Afghanistan
	Operazioni Ue	EUFOR-Althea - Bosnia Erzegovina EUPOL - Afghanistan
Operazioni Nato	NHQSk ( NATO HQ Skopjie) - Macedonia NHQSa (NATO HQ Sarajevo) - Bosnia Erzegovina ACTIVE ENDEAVOUR - Mediterraneo/Stretto di Gibiliterra OCEAN SHIELD - Corno d'Africa	
Operazioni Ue	EUPM BiH (European Union Police Mission) - Bosnia Erzegovina EUBAM-RAFAH (EU Border Assistance Mission on the Gaza-Egypt Border Crossing Rafah) - Gaza EUMM-GEORGIA (EU Monitoring Mission) - Georgia EUNAVFOR-ATALANTA - Corno d'Africa EUTM-SOMALIA (EU Traning Mission) - Somalia EULEX Kosovo (EU Rule of Law Mission) - Kosovo EUPOL COPPS (EU Co-ordinating Office for Palestinian Police Support) - Territori palestinesi	
Operazioni multilaterali	MFO (Multinational Force and Observers) - Egitto TIPH-2 (Temporary International Presence in the City of Hebron) - Cisgiordania	
Cooperazione internazionale di assistenza tecnica	DIE (Delegazione Italiana Esperti) - Albania MICCD (Missione per la Cooperazione nel Campo della Difesa) - Malta	
Cooperazione bilaterale di assistenza ad ampio spettro	Operazione CYRENE	

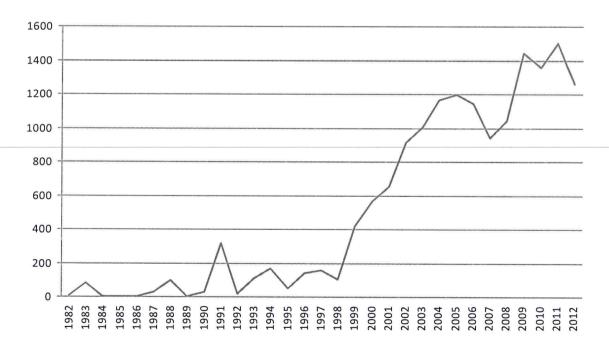
Fonte: Dati ricavati dal D.L. 215/2011, convertito con modificazioni dalla L. 13/2012, recante una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012, la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali nonché la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione; dal D.L. 58/2012, convertito, senza modifiche, dalla L. 99/2012; e dalla Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2012, dove sono indicate alcune missioni che non sono state oggetto di interventi legislativi.

#### 2. Andamento delle attività all'estero delle Forze armate italiane nell'ultimo decennio



Fonte: Nota aggiuntiva al bilancio della difesa, 2001-2011.

3. Oneri finanziari missioni indicati da interventi legislativi (valore nominale in milioni di euro)

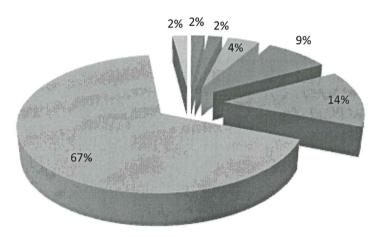


Fonte: Aggiornamento di dati forniti da Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali, cit.

# 4. Costo delle principali missioni civili e militari dell'Italia (2011)

- Mactive Endeavour Mediterraneo
- EU Atalanta e Ocean Shield
- Unifil Libano
- Altre missioni\*

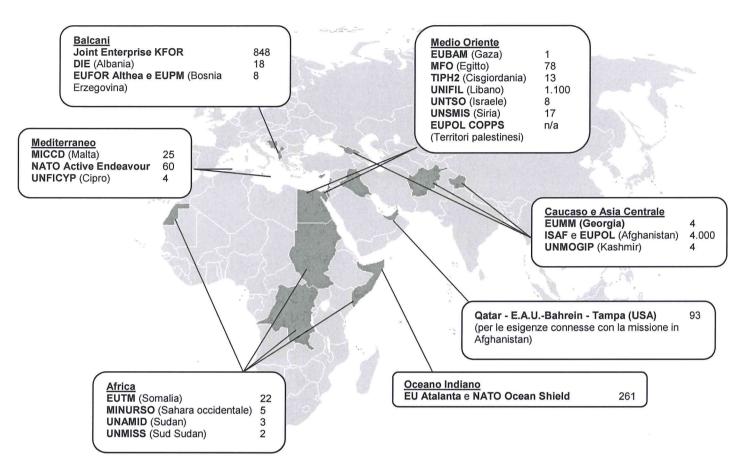
- Uso personale in EAU, Bahrein e Tampa
- Balcani (Joint Enterprise, EULEX Kosovo)
- Eupol & Isaf Afghanistan



\*UNMIK; EUBAM Rafah; UNMISS; EUPOL COPPS; UNAMID; UNFICYP; ALTHEA; DIE; EUMM - Georgia; JMOUs - Afghanistan, EAU, Kosovo; EUPM Bosnia-Erzegovina; UNSMIS; TIPH 2; EUTM - Somalia; Cooperazione forze di polizia (Albania e Balcani); Assistenza, supporto e formazione (Libia).

Fonte: D.L. 215/ 2011, convertito con modificazioni dalla L. 13/2012, e D.L. 58/2012, convertito, senza modifiche, dalla L. 99/2012.

5. Missioni italiane all'estero 2012 (numero di unità, al 15 maggio 2012)



Fonte: Rielaborazione di dati tratti dal sito del Ministero della Difesa. La figura include le missioni autorizzate dalla L. 13/2012 e dalla L. 99/2012, nonché missioni non comprese nel provvedimento (tot. 181 militari).



# Istituto Affari Internazionali

#### Ultimi Documenti IAI

- 12 | 04 F. Di Camillo e V. Miranda (a cura di), L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi
- 12 | 03 A. Colombo e E. Greco, L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale
- **12 | 02e** B. Nascimbene, The "Push-back Policy" Struck Down Without Appeal? The European Court of Human Rights in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*
- 12 | 02 B. Nascimbene, Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi e altri c. Italia*
- 12 | 01 A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15 M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto
- 11 | 14 M. Haubrich-Seco, Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Report of the Transatlantic Security Symposium 2011
- 11 | 13 E. Alessandri and R. Matarazzo, Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis
- 11 | 12 N. Ronzitti, Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?
- 11 | 11 G.L. Tosato, La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro
- 11 | 10 Istituto affari internazionali (a cura di), 'Lessons Learned' from Afghanistan

#### L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffarInternazionali), due collane monografiche (IAI Quaderni e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

### Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma

Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363 E-mail: iai@iai.it - website: http://www.iai.it

Per ordini: iai\_library@iai.it



ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Francesco Giumelli

# EU military operations budget under strain: the crisis, the EU and its Member States

The crisis of the eurozone poses enormous economic challenges to the recovery of the European Union (EU) and the stability of the world economy. Tensions rise every once in a while in the international system, as the recent crisis in Mali demonstrates, and the responsibility to act demands actions from the EU. Therefore, it becomes plausible to wonder whether the economic troubles besetting many EU members are also impinging on the role that the EU itself plays in the international scene. Since the establishment of the European Security and Defense Policy (ESDP) in 2003, one of the EU's objectives has been to strengthen its international presence by participating directly in the management of international crises, as proven by the over twenty missions that have been carried out since.

The international profile of the EU, and its so-called "actorness"1, have grown thanks to the active global role it has played in recent years. What this contribution tries to determine is whether the current economic crisis is undermining the difficult achievements of past years. An analysis of the number of operations and of the debate over the next multiannual financial framework (MFF) suggests that the commitment could decrease in the near future unless an effort towards further integration is made by EU member states. Even though the number of ongoing missions is higher today than in the past, the number of missions launched yearly has decreased overtime, and some EU member states are experiencing problems in meeting their promises to fund current operations. Moreover, the growing expectation of a stronger international role for the EU stands in stark contrast with the debate on the 2014-2020 budget, which came under fire with the recent EU austerity policies. The result is that the amount of

No.157 - FEBRUARY 2013

# **ABSTRACT**

Economic stability in the eurozone is essential to the stability not only of the European Union, but of the world economy as a whole. The current economic crisis is posing serious challenges not only to the stability of the European economy, but also to the EU's role as a global actor. The efficacy of European external action is seriously affected by the scant financial resources allocated to foreign and defense policies in the EU 2014-2020 budget, thus widening even more the existing expectations/capabilities gap of EU foreign policy.

The paper investigates the effects of the economic crisis on the EU 2014-2020 budget, in particular on the funding mechanism of European missions - so far one of the most prominent EU international activities. After having assessed the magnitude of the impact of the economic crisis on the EU external action, some recommendations are provided to achieve a more rational distribution of EU resources.

**Francesco Giumelli**, Assistant Professor, Metropolitan University Prague, MUP.

<sup>1</sup> J.JUPILLE - J.A. CAPORASO, States, agency and rules: The European Union in global environmental politics, in C. Rhodes (Ed.) The European Union in the World Community, Boulder, CO, Lynne Rienner, 1998, pp. 213-229.

The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

ISPI - Analysis

funds allocated for the forthcoming period is similar to the 2007-2013 real terms spending level. Nevertheless, if more responsibilities are not accompanied with higher resources, then the expectations/capabilities gap is likely to widen negatively, affecting the legitimacy of the EU institutions<sup>2</sup>.

One way to adjust to the crisis has consisted in prioritizing between areas of the world in order to concentrate efforts and resources to maximize the efficiency of EU funding. For instance, financial aid to China and India is likely to disappear from the future budget, while the financial commitment to Afghanistan could increase. At the same time, the recent re-election of President Barack Obama confirms that the US will shift its focus towards Asia, indirectly pressuring the EU to increase its presence in the Mediterranean and African regions — a commitment already substantiated by the decision to launch an operation in the Sahel region and the responsibility assumed in Mali by French forces. More should be done at the EU memberslevel in order to further integrate their capabilities and therefore allocate their 27 foreign policy and defense budgets more efficiently — a division that causes an excessive waste of resources today, given the volume of capabilities duplicated across an array of states that can hardly project their force beyond the EU.

# The effects of the crisis on the EU 2014-2020 budget

The time to decide about the next MFF comes after two years plagued by the most serious economic crisis to hit the eurozone since its creation. EU member states have been wrestling with whether the austerity imposed on European citizens should be extended to the Brussels-based institutions. Their positions diverged substantially and the budget went under fire, as the 2014-2020 proposal drafted by the Commission in June indicated that community funds should be 1.11% of total EU GNI – less than the 1.23% decided for the 2007-2013 MFF³. The final decision of the Council was to further reduce the budget, which now amounts to 1% of the total EU GNI for the EU 28 including also Croatia. The issue is then how much it will impact on foreign policy.

The discussion of the budget revolves around six "headings", with the fourth one, named "Global Europe", regarding external relations. In the 2007-2013 financial framework, the expenses under Heading 4 "Global Europe" were fixed at €56 billion or about 5% of the total budget<sup>4</sup>. The June proposal elaborated by the Danish presidency allocated about €70 billion5, with €33 billion outside the MFF for the European Development Fund (€30 billion for ACP countries and €321 million for overseas countries and territories), Global Climate and Biodiversity Fund and the Emergency Aid Reserve (€2.5 billion). Responding partially to the request of some EU members, the Cypriot presidency elaborated a new proposal capping the expenses for Heading 4 to €64,650 billion, while the Emergency Aid Reserve was reduced and moved into the MFF. In the end, the envisioned reduction was about €8 billion; a budget decrease of about 12%. Just days before the 22-23 November EU summit, President Van Rompuy drafted a new proposal entailing a further reduction of €80 billion from the total budget, bringing it down from €1033 billion to €950 billion. The latter proposal is good news for Heading 4, as it caps it to €65.65 billion, one billion higher than planned in Cyprus but still 10% lower than the Commission's June proposal<sup>6</sup>. Overall, the crisis seems to

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> C. HILL, *The capability*–expectations gap or conceptualising Europe's international role, «Journal of Common Market Studies», vo. 31, no.3, 1993, pp. 305-328.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> The share is slightly different if the off-budget funding is not considered, so the Commission proposed a budget corresponding to 1.05% of the total EU GNI versus 1.12% of the 2007-2013 MFF.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> The 2007-2013 MFF is available at http://ec.europa.eu/budget/figures/fin\_fwk0713/fwk0713\_en.cfm#cf07\_13.

The 2014-2020 MFF proposed by the Commission "A Budget for Europe2020" in June, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\_fwk1420/MFF\_COM-2011-500\_Part\_I\_en.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> The Van Rompuy budget proposal appeared first on Euractive.fr, http://www.euractiv.fr/economie-et-finance/les-propositions-de-van-rompuy-pour-le-budget-2014-2020-17210.html, while the partial break-up of his proposal appeared

ISPI - Analysis

have reduced the increase anticipated for the common foreign and security policy, while at the same time the ambitions of the EU and expectations on its international role have risen.

The EU Council of 7/8 February 2013 reached the decision to cap EU spending dedicated to Chapter Four to €58,7 billion<sup>7</sup>. Many states pressured for budget reductions. However, quite ironically, these demands are not coming from those countries that have been most affected by the financial crisis – Spain, Greece, and Portugal – but from those who have performed better, such as Germany, the Netherlands, Finland and, above all, the UK and Sweden. The UK parliament has voted a resolution demanding the government ask for a real terms€100 billion reduction of the EU 2014-2020 budget, while Swedenhas taken on the most hawkish position, asking for a €150 billion reduction in contrast with the mere €50 billion planned by the Cypriot presidency or the €80 billion proposed by Van Rompuy<sup>8</sup>. With the entry into force of the Lisbon Treaty and the creation of the European External Action Service (EEAS), expectations of greater external actions by the EU have considerably increased, but the scant financial resources allocated to carry out a coherent and effective foreign policy contribute to widen the expectations/capabilities gap that will further undermine the EU's legitimacy in the longrun.

# The international missions of the European Union

One of the areas on which the EU has placed greater emphasis in recent years is its capacity to project its forces and personnel abroad. The launch of the EUPM Police Mission in Bosnia and Herzegovina in 2003 marked the start of the Common Security and Defense Policy (CSDP) missions, in line with Brussels' aim to heighten the civilian dimension of its interventions. Thereinafter, the EU launched 29 international operations in foreign lands under the European Defense and Security Policy (ESDP)<sup>9</sup>. From the EUPM to the EUCAP Sahel Niger announced in July 2012 and the EUTM in Mali in January 2013, the EU has demonstrated that it is actively engaged in managing world crises<sup>10</sup>.

However, a closer look suggests that the euro crisis has actually reduced the number of missions started by the EU. From 2003 to 2009, the year before the debt crisis erupted in Greece, 22 missions were launched. The list includes a number of short missions such as Concordia and Arthemis, which lasted only a few months even though they were among the earliest to be commenced, as well as some more structured and longermissions, such as Althea in Bosnia-Herzegovina, EUPOL Kinshasa and EUFOR Tchad/RCA, that lasted just over one year and deployed 3700 personnel. Overall, in the 2010-2012 period – roughly from the beginning of the crisis – the number of missions carried out by the EU numbered only seven, three of which concentrated on one region of the world, the Horn of Africa, tackling the surging problem of piracy –

on "Van Rompuy tables €950-billion budget proposal", Euractive.com, 15 November 2012, http://www.euractiv.com/euro-finance/van-rompuy-tables-950-budget-pro-news-516056.

Framework) Teuropean Council Conclusions 7/8 February 2013 (Multiannual Financial Framework) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> A.RETTMAN, Sweden emerges as top EU budget hawk, Euobserver.com, 31 October 2012 and J. Chaffin, France rejects EU budget compromise, «The Financial Times», 15 November 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> For a review of the first ten years of ESDP see G.GREVI - D.HELLY - D.KEOHANE, *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* (eds.), Paris, European Union Institute for Security Studies, 2009, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\_10-web.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> For more information on the role of the EU in crisis management and re-building states, see E. GROSS - A.E. JUNCOS, *EU conflict prevention and crisis management: roles, institutions and policies* (eds), London, Routledge, 2011; J. DOBBINS, et al. *Europe's role in nation-building: from the Balkans to the Congo* (eds), Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2008; C.SCIBERRAS, *Europe: On The Verge Of Losing Its Civilian Identity?: The ESDP and the EU's Civilian Power Debate*, LAMBERT Academic Publishing, 2010; R. WHITMAN - S.WOLFF, *The European Union as a Global Conflict Manager*, New York, NY, Routledge, 2012.

EU CAP Nestor, EUNAVFOR, and the EU Somalia Training Mission. Among the other missions were EUFOR Libya, which was established under special conditions following the NATO intervention aimed at ousting Colonel Gaddafi from power and lasted only a few months, two missions announced in 2012, EUAVSEC in South Sudan and EUCAP Sahel Niger<sup>11</sup>, and the most recent EUTM in Mali, that was launched to step in the a crisis wherein the French forces had already intervened directly.

On the whole, the number of missions deployed by the EU has decreased from over three to two operations per year. This evidence should be analyzed in the light of two considerations. On the one hand, the number of missions decreased even if occasions for deployment were all but lacking. Most significantly, the Arab Spring events could have created the conditions to employ European capacities. The crisis in Mali will serve as a trial to assess the status of the EU's political will to fully rely on its military instrument 12. On the other hand, the quality of the missions has changed over time, evolving from short-term commitments to medium and long-term deployments. For instance, whereas in 2005 the EU administered only four ongoing missions, in 2012 it managed as many as 13 missions, with an additional two about to be launched. The latter detail would confirm the thesis that the crisis in the eurozone has not undermined the EU's capacity to play the global role which it aspires to. Nevertheless, we are probably entering a phase of stabilization that will redefine the balance between the expectations and the capability according to which the EU institutions shape its foreign policy.

# Who pays?

The other aspect that should be investigated is how European missions are subsidized. The funding mechanism is complex, especially since a large share of the resources devoted to EU international operations are still provided through individual member states' funding. While the resources directed through EU channels did not directly suffer from the crisis and the tensions over its reduction only concern the debate on the 2014-2020 budget, resources originating from member states have been under stress since they have found it increasingly difficult to sustain the efforts required for the functioning of the missions due to the financial crises.

A funding mechanism called Athena was created by the EU in 2007. The resources available to this mutual fund are calculated based on each member's GDP and approved upon request every time a new foreign presence is decided upon. Currently, three missions are funded through this mechanism: EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta, and EUTM Somalia. In the past, Athena was used to fund AMIS 2 (Sudan) (June 2005 - December 2007), EUSEC RD Congo (May 2005 - July 2008), EUFOR RD Congo (June - November 2006), EUFOR Tchad RCA (January 2008 - March 2009) and EUFOR Libya (April - November 2011)<sup>13</sup>. Athena is funded by EU member states proportionally to the size of their economy. However, this mutual fund only covers the "common costs", such as the running expenses of headquarters, infrastructures, medical services, reimbursement to other organizations (e.g. NATO) etc. Occasionally, the Council can decide to also cover transport, lodging of forces, the establishment of bases other than headquarters and, when requested by the Operation Commander, also barracks, other services linked to the

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> The information relative to CSDP missions are taken from the web site of the European External Action Service, http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> See the statement "Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain", Paris, 15 November 2012, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/121114\_Outcome\_proposal\_Final\_cle821c1b.pdf.

proposal\_Final\_cle821c1b.pdf.

13 This information is reported in the official web site of Athena, http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/financing-of-csdp-military-operations?lang=en.

ISPI - Analysis 5

acquisition of information (intelligence services) and specific theatre-level capabilities (e.g. demining, storage of chemical weapons, etc)<sup>14</sup>.

As stated, however, EU operations are also funded directly by member states, which is exactly the subsidizing mechanism that has given rise to the most problems since the beginning of the financial crisis. In this case, each mission is supported by voluntary contributions of member states, either via seconded personnel and equipment or via financial contributions. For instance, in the case of EUNAFOR Somalia, which is co-funded through Athena, each EU member state (and other non-EU participants) sustains the interventions it is involved in by bearing the costs of the resources it deploys<sup>15</sup>. EUFOR Althea is supported by 18 EU states and even the heavy mission EULEX is not supported by all EU members.

Informal contacts the author has had with EU and member states' officials have confirmed recurring troubles both for ongoing missions – insofar as commitments taken on by old members can be hardly met by other states – and for the canvassing necessary for the preparation of further missions or the renewal of ongoing ones. Solid figures are difficult to discern, but the general feeling is that the crisis of the eurozone has negatively affected the political will of EU member states to commit toongoing as well as future operations. If we consider the decreasing individual efforts made by member states, combined with the low budget increase envisioned for the 2014-2020 period, then it is plausible to foresee a weaker global role for the EU insofar as international operations are concerned.

#### Conclusions: is the EU's glass half-full?

Given the magnitude of the economic crisis that has hit the European Union, its capacity to deploy forces and personnel abroad has been only limitedly undermined. The difficulties shown by certain EU states to meet their promises to support international operations have not endangered the functioning of operations, and the 2014-2020 budget should not suffer a reduction in nominal terms as regards the funds allocated to Europe to underpin its global actor role. At the same time, times of crisis are occasions for change and the EU could take this opportunity in two ways.

First, the money allocated to the EU budget should become less "technical" and more "political". Decisions about how much and where to allocate resources should be based on the political interest of the European Union as a whole – which in turn implies a process to carefully define a proper European "grand strategy", which should not merely react to a US/NATO led approach but rather be focusedmainly on the common interests of EU members (i.e. energy, trade, security and values). Accordingly, the rationalization of foreign aid, as well as of international cooperation, should be tailored so as to better pursue European interests, which are more likely to be located in the Mediterranean area, Africa, the Middle East and in general in the near neighborhood rather than elsewhere (i.e. Asia as explicated in the US). This process, which would be carried out to pursue the stability of the EU's immediate neighborhood and the development of its markets, has slowly started, but the EU should take more decisive steps in this direction.

<sup>14</sup> The rules of functioning for Athena are part of Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:EN:PDF.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> The contingent is composed by Spanish, German, French, Belgian, Greece, the Netherlands, Luxemburg, Italy and Sweden.

Second, the crisis in the eurozone has affected national budgets. but financial resources are still available in vast amounts. The real goal is to spend this money wisely. According to the last SIPRI report on defense spending, the EU zone was second only to the US in military expenses in 2011. The US firmly leads the defense spending ranking with almost €550 billion, but the 27 members come second with €281 billion (doubling the amount spent by China)16. The problem lies in how this money is spent, since the selfish attitude of EU member states in security areas has so far prevented coordination and better allocation of the resources. The current capabilities of the EU, therefore, depend on the willingness - and ability - to cooperate, of 27 small, diverse, fragmented and, on average, sub-efficient defense structures (including the armies and their bureaucracy), whereas only 50% of these financial resources would be more than enough to maintain and strengthen the EU's capability to participate directly in peacekeeping and peacemaking missions. The eurozone crisis offers member states the great opportunity to favor the creation of 'national' expertise that could be made available to EU operations. Many EU member states stubbornly defend their right to retain a fully-fledged national force despite their incapacity to use it beyond their own borders, rather than developing exclusive competences that, integrated with other EU members, would work as a multiplier force at the community level<sup>17</sup>. Even as this article is being written, five EU members have proposed the creation of a joint military structure calling for more 'pooling and sharing' in times of crisis 18 and Baroness Ashton has come into contrast with the UK as she defended the plan for a European military headquarters in Brussels. Such efforts are certainly a positive step forward. The road towards specialization would increase rather than decrease the relative relevance of each EU member state, since they would not only be unable to threaten each other, but also be necessary for the accomplishment of certain international missions.

The initiative of a determined EU leadership is necessary both to rationalize the resources allocated under Heading 4 and to bolster integration of the defense structures of the 27 EU members. because in times of crisis the spillover mechanism needs to be cultivated by supranational institutions in Brussels. Unfortunately, President Van Rompuy, President Barroso and Baroness Ashton have not yet provided a firm leadership in this regard, but the debate over the EU's next budget and the strategic role of the EEAS may provide them with further opportunities to redeem their somewhat enervated mandates.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche. strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi. focalizzati su tematiche di particolare interesse per . <u>l'Italia e le sue relazioni</u> internazionali e articolati in:

- Programma Africa
- Programma Caucaso e Asia Centrale
- Programma Europa
- Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- Programma Russia e Vicini Orientali
- Programma Sicurezza e Studi Strategici
- **Progetto Argentina**
- Progetto Asia Meridionale
- Progetto Cina e Asia Orientale
- Progetto Diritti Umani
- **Progetto Disarmo**
- Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI Palazzo Clerici Via Clerici, 5 I - 20121 Milano www.ispionline.it

© ISPI 2013

The SIPRI database on military expenditure can be seen at http://www.sipri.org/databases/milex.
 The most recent example of such structural deficiency is the military operation in Libya, when the EU had to rely on Nato infrastructure to project its forces on the other side of the Mediterranean sea.

A. RETTMAN, Five EU countries call for new military "structure", Euobserver.com, 16 November 2012, http://euobserver.com/defence/118226.

# ISP Policy Brief

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Fabrizio Coticchia

### Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana tra esigenze di riforma e nuovi scenari strategici<sup>(\*)</sup>

Nel corso degli ultimi mesi, il dibattito politico relativo al complesso processo di riforma della difesa italiana. ha assunto una crescente e inaspettata rilevanza. Temi abitualmente relegati negli angoli dell'informazione nazionale, sono oggetto di attenzione mediatica. Al di là di rari momenti circoscritti, spesso legati a eventi drammatici nel corso di operazioni militari all'estero, i mezzi di comunicazione dedicano infatti uno spazio limitato ad argomenti che riguardano la politica di difesa. Sebbene ancora distante dal livello di riflessione strategica che caratterizza i paesi anglosassoni, l'acceso confronto incentrato su futuri tagli e sull'acquisizione dei caccia F-35, ha favorito una pur minima discussione sulle Forze armate. In aggiunta, le notizie estive che hanno messo in luce il coinvolgimento (peraltro in atto da mesi) di aerei italiani in operazioni di bombardamento sul suolo afgano<sup>1</sup>, hanno sollevato ulteriori polemiche

scenario, il ministro Di Paola ha evidenziato un crescente "furore ideologico" nei confronti delle Forze armate<sup>4</sup>.

Queste recenti polemiche ben illustrano l'importanza cruciale delle scelte che

2 A. DAL LAGO, Nella penisola dei bravi soldatini, "Il Manifesto", 17 Luglio 2012, p. 3
3 P. BATTISTA, Centrodestra contro gli 5 25 I pacificti che ponti

politiche, contribuendo al

contempo a destare nuova-

mente l'attenzione sulla mis-

sione in Afghanistan. Se

alcuni commentatori hanno

infatti parlato di "neomilitari-

smo" per i raid aerei contro i

Talebani<sup>2</sup>, altri hanno invece

sottolineato l'inatteso "pacifi-

smo" di alcuni esponenti del

centro-destra che avevano

sollevato perplessità in meri-

to all'acquisizione degli F-

353. Proprio contro la possi-

bilità che l'Italia si doti del

Joint Strike Fighter è in cor-

so da molti mesi un'ampia

mobilitazione. A fronte di tale

<sup>1</sup> F. BILOSLAVO, *Ora pure l'Italia bombarda (e nessuno lo sa)*, "Il Giornale", 11 Luglio 2012, p.13.

<sup>3</sup> P. BATTISTA, Centrodestra contro gli F-35. I pacifisti che non ti aspetti, "Il Corriere della Sera", 12 Luglio 2012, p.6. <sup>4</sup> Si veda l'intervista di A. BACCARO, Di Paola: I super-

BACCARO, Di Paola: I supercaccia non si toccano. Tuteliamo investimenti e 10 mila posti, "Il Corriere della Sera", 18 Luglio 2012, p. 5

No. 220 - SEPTEMBER 2012

### **Abstract**

The evolution of the post-Cold War Italian defence poly has been significant. Free from bipolar constraints, the Italian armed forces have continuously been engaged in military operations abroad, providing a relevant contribution to the international security. However, after two decades, budget cuts and new strategic challenges are pushing for a further transformation of the force structure.

At last, the current national political debate is focusing on new controversial proposals for defence reform.

The paper offers a comprehensive overview of the issues at the stake. After analysing features, strengths and weaknesses of the post-bipolar Italian defence policy, the article suggests selected policy options that could be considered in order to implement adequately the coming defence reform.

Fabrizio Coticchia è research fellow presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Sull'evoluzione della politica di difesa italiana ha recentemente pubblicato (con P. Ignazi e G. Giacomello): Italian Military Operations Abroad: Just Don't Call it War, Palgrave Macmillan (2012), f.coticchia@sssup.it.

(\*) Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ISPI.

verranno adottate per il futuro della difesa italiana. Le pressioni volte al cambiamento sono duplici e provengono sia dall'ambito domestico che da quello internazionale. Da una parte le pressanti necessità di riforma, in un contesto di grave crisi economica, richiederanno tagli, ristrutturazioni e profonde trasformazioni di tutto il comparto difesa. Dall'altra, l'emergere di nuove potenze, la scelta degli Stati Uniti di concentrare definitivamente la propria attenzione strategica nei confronti dell'Asia, la crisi finanziaria e politica della Zona euro, le rivolte in Medio Oriente e il problematico delle forze miliari dall'Afghanistan, rappresentano solo alcuni dei fattori che richiedono all'Italia una ponderata riflessione circa ruolo, obiettivi e strumenti per affrontare il mutato scenario internazionale.

Proprio in funzione di capire quali direzioni potrebbe e dovrebbe prendere la politica di difesa italiana nel prossimo futuro, appare necessario esaminare il recente passato e i principali nodi che ancora attanagliano lo strumento militare nazionale. L'articolo si pone l'obiettivo di osservare criticamente il considerevole processo di trasformazione avvenuto dal termine della Guerra fredda. L'analisi verterà su tre aspetti distinti: i fattori che evidenziano il mutamento occorso nell'impiego dello strumento militare, le caratteristiche di un determinato "modello nazionale di intervento" e, infine, le questioni prioritarie da risolvere per avviare concretamente ambiziosi percorsi di riforma.

### L'evoluzione della politica di difesa italiana dalla fine della Guerra fredda

Il passaggio da uno strumento militare statico, teso a difendere le frontiere, a una costante proiettabilità attraverso numerosi missioni oltre confine, rappresenta la principale trasformazione che ha segnato la politica di difesa italiana nell'era post bipolare.

Sebbene i cambiamenti nella struttura e nella composizione delle Forze armate siano stati significativi (sospensione della leva, ingresso di personale militare femminile. riforma dei vertici, carabinieri come quarta Forza armata, ecc.), l'impiego continuo di soldati all'estero è senza dubbio il cambiamento più rilevante per la storia recente della difesa nazionale. Un mutamento, politico e culturale, consentito dalla conclusione della Guerra fredda e dal tramonto della "prima repubblica".

Nel giugno 2012 l'Italia era impegnata con 6.759 effettivi in 27 aree geografiche<sup>5</sup>. Al 31 luglio 2012 ne forniva 1.133 alle Nazioni Unite, primo tra i paesi europei<sup>6</sup>. Un contributo considerevole, che ha assun-

gnative missioni

dalle potenze occidentali.

condotte

Le Forze armate italiane, infatti, sono state dislocate in tutti i principali teatri di crisi negli ultimi due decenni: Iraq, Somalia, Balcani, Afghanistan, Libano, Corno d'Africa, Libia. Se al termine di "Desert Storm" (1991), lo strumento militare italiano appariva carente e impreparato ad affrontare sfide simili a quella irachena, negli ultimi anni l'Italia ha dimostrato ampiamente un'efficace capacità di proiettabilità (si pensi all'intervento in Libano nel 2006), affrontando un vasto spettro di missioni: dalla lotta al terrorismo internazionale, al contrasto della pirateria, da azioni di counter-insurgency a interventi di soppressione delle difese aeree. Sebbene i media abbiano dato maggiore peso alle numerose attività di ricostruzione. stabilizzazione e aiuto umanitario, i soldati italiani sono stati coinvolti anche in molteplici operazioni

to nel corso degli ultimi anni anche dimensioni maggiori. Il dato saliente è il confronto tra l'impegno nazionale successivo alla Guerra fredda e quello precedente al crollo del muro di Berlino. Al 31 luglio 2012, le forze militari e di polizia italiane erano coinvolte in 9 missioni Onu, un numero maggiore rispetto al totale delle analoghe operazioni intraprese in tutto il periodo precedente al 1990<sup>7</sup>. Al di là dell'aspetto quantitativo, fattore davvero rilevante è la partecipazione alle più impe-

http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/RiepilogoMissioni.aspx

http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12\_2.pdf. Lagran parte del contributo italiano deriva dall'impegno profuso per lamissione Unifil (United Nations Interim Force in Lebanon).

http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/july12\_3.pdf.

di combattimento, pagando un alto contributo di sangue, dalle vie di Mogadiscio alle campagne di Herat.

La sorpresa dei più rispetto alla possibilità che i caccia AMX potessero bombardare ben evidenzia quanto sia ancora incostante l'attenzione verso i temi della difesa. Il processo di trasformazione nell'impiego dello strumento militare nell'era post-bipolare non è stato accompagnato da una parallela crescita nel grado di interesse generale. La scarsa comunicazione ufficiale rispetto a tempi, modi e risultati delle operazioni nazionali (come "Shrimp Net" che ha recentemente coinvolto circa 3.000 tra soldati italiani, statunitensi e afgani nella provincia di Farah per contrastare gli insorti e garantire la stabilità dell'area prima del ritiro delle forze internazionali) non contribuisce certo ad accrescere il livello di conoscenza del pubblico. Secondo l'indagine Ispo (Istituto per gli Studi della Pubblica Opinione, maggio 2012) solo il 16% degli italiani sa che le Forze armate sono composte da quattro corpi e ben il 69% ammette di essere poco informato sul nostro strumento militare.

Gli stessi dati evidenziano un'immagine ampiamente positiva delle Forze armate, in particolare grazie alle "missioni di pace", la funzione che inorgoglisce maggiormente gli italiani. In altre parole, la principale trasformazione avvenuta negli ultimi due decenni in materia di difesa rappresenta anche l'attività più apprezzata

dall'opinione pubblica<sup>8</sup>. Ma quali sono le effettive caratteristiche di tale funzione? È possibile, osservando storicamente le principali operazioni condotte negli ultimi due decenni, tracciare uno specifico "modello nazionale di intervento"? Prima di affrontare la riforma complessiva dello strumento militare è opportuno rispondere a tali domande.

### Il "modello italiano"

Il recente intervento militare in Libia permette di cogliere appieno le caratteristiche principali di quello che potremmo definire l'"approccio nazionale" alle operazioni militari intraprese in era post-bipolare. Sebbene ogni teatro operativo (e ogni missione) abbia le sue peculiarità, è possibile indicare almeno 5 costanti nella modalità con la quale la politica di difesa italiana ha affrontato crisi regionali, conflitti intrastatali o emergenze umanitarie.

1. La centralità del multilateralismo: La continua ricerca di un framework
multilaterale nel quale
collocare l'intervento nazionale ha sempre rappresentato la premessa
all'invio delle truppe da
parte di ogni esecutivo. Il
multilateralismo è ancora
la linea guida della politica estera e di difesa italiana. Nel caso della Li-

bia, per esempio, il governo ha esercitato una notevole pressione per mettere il cappello della Nato alle operazioni, intraprese in seauito all'adozione di una risoluzione Onu. In continuità con il passato, l'Italia mira a elevare il proprio rango e prestigio internazionale giocando un ruolo di primo piano nel più ampio contesto delle alleanze e delle organizzazioni globali9. L'impiego delle Forze armate in operazioni militari all'estero è diventato lo strumento prioritario con il quale raggiungere tale scopo.

2. Il sostegno bipartisan: nel corso della "seconda repubblica" tutte le missioni militari italiane hanno ricevuto il supporto parlamentare dei principali partiti di centro-sinistra e di centro-destra. L'unica parziale eccezione è rappresentata dall'astensione da parte del centroall'operazione sinistra "Antica Babilonia" (2003-2006). Anche in questo caso, comunque, le maggiori forze di opposizione condividevano sostanzialmente scopi e obiettivi dell'intervento di "emergenza umanitaria" ma se ne distanziavano per la continuità con la precedente missione unilaterale promossa da Usa e alleati.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ispo 2012. Sul rapporto tra opinione pubblica e politica di difesa si veda, tra gli altri: F. BATTISTELLI *et al.*, *Opinioni sulla Guerra*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Su rango, ruolo e politica estera italiana: C.M. SANTORO, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, II Mulino, 1991.

- 3. La retorica della pace: la base del consenso bipartisan alle missioni militari è la condivisione da parte delle principali forze politiche del framework della dell'intervento pace е umanitario<sup>10</sup>. Tali riferimenti valoriali (uniti al multilateralismo) hanno costantemente guidato la retorica politica in materia di difesa e sicurezza negli ultimi vent'anni. Spesso a prescindere dalla natura stessa dell'operazione, dai Balcani all'Afghanistan. dall'Iraq al Libano, la giustificazione della gran parte degli interventi è stata ricondotta al concetto di "missione di pace". Tale definizione ha influenzato la modalità con la quale è stato pianificato e implementato l'intervento termini di mezzi a disposizione, regole d'ingaggio, caveat, ecc.). In altre parole, la retorica della pace ha avuto spesso dirette consequenze operative. creando talvolta una pericolosa distanza tra la realtà conflittuale del terreno e l'impostazione della missione.
- 4. La nebbia sulla guerra: come ben evidenziato dalla recente operazione "Shrimp Net", e come confermato dalla pressoché totale assenza di in-

formazioni durante i raid aerei sulla Libia, la comunicazione ufficiale relativa alle attività svolte dai soldati italiani è estremamente limitata. Poco o nulla si sa delle battaglie combattute dalle Forze armate italiane dalla Somalia in poi. Contrariamente a quanto accade negli altri paesi, una coltre di nebbia copre la realtà operativa degli interventi italiani.

5. Le nuove minacce: l'impiego delle Forze armate per affrontare minacce non puramente militari rappresenta un fattore di chiara continuità nella politica di difesa italiana post-bipolare. Le minacce poste da immigrazione clandestina, terrorismo internazionale, criminalità organizzata, pirateria, disastri ambientali sono state spesso affrontate facendo ampio ricorso allo strumento militare. in una concezione multidimensionale della sicurezza nazionale.

Anche dal punto di vista operativo è possibile tracciare degli elementi di continuità nelle missioni italiane: dal focus sull'addestramento di forze militari e di polizia, alla vasta esperienza in materia di sminamento, sono molti i fattori comuni che distinguono gli interventi nazionali.

In poche parole, l'Italia ha acquisito negli anni successivi alla fine della Guerra fredda un riconosciuto profilo internazionale per il contributo fornito in termini di risorse umane e materiali. Ma, alla luce, delle esigenze di riforma dello strumento militare, appare opportuno chiedersi in che modo il paese riuscirà a mantenere un ruolo attivo sullo scenario globale, con quali priorità strategiche e attraverso quali strumenti. Le costanti sopra elencate aiutano a capire alcuni elementi di forza e di debolezza, dal punto di vista operativo, politico e culturale, dell'approccio nazionale.

### Le pressanti necessità di riforma

Secondo l'auspicio del Consiglio Supremo di Difesa, il disegno di riforma proposto dal ministro di Paola dovrebbe essere approvato entro la fine dell'anno. Tale progetto di revisione della 'struttura di difesa" va a intrecciarsi con le pressanti necessità di razionalizzazione della spesa pubblica. Alcuni tagli sono già stati dall'accorpaprogrammati. mento di brigate alla cessione di parte del patrimonio immobiliare. Anche se i dati relativi alle spese per la "funzione difesa" non sono di facile lettura<sup>11</sup>, emerge chiaramente la non più sopportabile sproporzione nelle spese tra personale (che richiede quasi il 65% del budget), investimenti ed esercizio. Correggere tale squilibrio appare prioritario, sia

Sulla retorica delle missioni di pace si vedano, tra gli altri: G. GAIANI, Iraq-Afghanistan guerre di pace italiane, Venezia, Studio LT2, 2008 e P. IGNAZI, G. GIACOMELLO e F. COTICCHIA, Just don't call it war. Italian military missions broad, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Per un'analisi dettagliata relativa al bilancio della difesa si veda: A. MARRONE, *La crisi abbatte i bilanci della difesa*, in «AffariInternazionali», 26 luglio 2012, http://www.affarinternazionali.it/arti colo.asp?ID=2095.

attraverso la già pianificata riduzione del personale, sia attraverso una più attenta analisi dei costi (le nostre finanze possono ancora permettersi lo scatto di grado prima della pensione?). Ancora più importante è la complessiva ristrutturazione di forze caratterizzate da una componente maggioritaria "statica", non impiegabile in missione, residuo dell'impo-stazione bipolare. Il processo di revisione è ovviamente lungo e doloroso ma obbligatorio.

Il tutto non può però essere portato a compimento senza un ripensamento generale del modello di difesa. È quantomeno strano che non si prospetti all'orizzonte, a più di 10 anni di distanza, un nuovo Libro Bianco. È proprio questa l'occasione giusta per affrontare i nodi della difesa, subordinando le scelte da compiere a un nuovo modello che si adatti al mutato contesto internazionale.

Tutte le decisioni (acquisizione armamenti, gestione comandi territoriali, ecc.) dovrebbero dipendere da tale modello, in sinergia con le scelte e le priorità della politica estera. Un ampio dibattito pubblico sui temi della difesa e della sicurezza appare quindi una premessa fondamentale. Ma è qui che si affronta la carenza maggiore, il vero punto debole nel complesso processo di evoluzione delle Forze armate italiane nell'era post bipolare: la mancanza di un'adeguata cultura strategica nazionale. La scarsa attenzione di pubblico, media e attori politici sulle questioni militari, la

limitata informazione sulle operazioni, la superficiale retorica delle missioni di pace sono tutti elementi riconducibili all'assenza di minimi riferimenti concettuali comuni rispetto ai temi della difesa e della sicurezza.

In un'ottica di spending review e di riforma vi sono due questioni che permettono di comprendere appieno quanto sia essenziale la progressiva acquisizione di una solida cultura strategica nazionale.

La prima è la nuova norma, tesa a difendere le cosiddette strategiche" "attività della struttura industriale italiana 12. Il dibattito sulla necessità di proteggere gli "asset vitali" per l'interesse nazionale, avviato in mesi turbolenti per aziende cruciali come Finmeccanica, richiederebbe anche una discussione approfondita non solo sul tipo di attività da difendere ma soprattutto sull'interesse nazionale stesso, sul quale non è stato mai avviata una riflessione adeguata da parte della classe politica. Ma, a causa dell'assenza di una sedimentata cultura strategica, l'idea stessa di discutere di interesse nazionale appare complessa se non problematica.

La seconda questione è il controverso e acceso dibattito sull'acquisizione degli *F-35*. Anche in questo caso, la definizione degli scopi delle Forze armate in uno scenario

geopolitico profondamente modificato, dovrebbe accompagnare la discussione relativa al Jsf (Java Server Faces). Questo non significa accantonare la disamina tecnica dell'aereo, ma al contrario approfondirla.

In un contesto di crescente attenzione verso un uso più assennato della spesa pubblica<sup>13</sup>, il programma Jsf si è trovato sotto i riflettori, sia per i costi che per gli effettivi problemi tecnici (evidenziati anche dal dipartimento della difesa statunitense<sup>14</sup>).

Se, in un'ottica di razionalizzazione, l'acquisizione degli F-35 andrebbe a sostituire Tornado, AMX e AV-8B Harrier, i dubbi relativi al lievitare della spesa, dei tempi<sup>15</sup> e delle difficoltà incontrate (anche dalla versione STOLV a decollo verticale) appaiono comprensibili. La difesa ha annunciato che acquisirà solo 90 F-35, rispetto ai 130 inizialmente previsti. Per esprimere giudizi più articolati occorrerebbe quindi conoscere i dettagli relativi ai costi di produzione di un numero ridotto di

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> M. NONES, *La difesa delle attività strategiche*, in «AffariInternazionali», 23 agosto 2012, http://www.affarinternazionali.it/articolo.a sp?ID=2111.

<sup>13</sup> Come evidenziato dal citato sondaggio Ispo (2012) la maggioranza del campione sostiene fortemente un processo di ottimizzazione delle spese e di riduzione degli sprechi, auspicando una maggiore integrazione in un unico sistema europeo.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> «F-35 Joint Strike Fighter Concurrency Quick Look Review», U.S. Department of Defense, Washington DC, 29 novembre 2011.

Anche in passato programmi come l'Eurofighter (che la Germania impiega come Caccia multiruolo) erano stati caratterizzati da tempi dilatati e costi più elevati di quelli preventivati.

velivoli, le cifre esatte rispetto al ritorno occupazionale, le spese previste per la manutenzione. Ma, come recentemente auspicato da alcuni senatori americani, sarebbe fondamentale soprattutto testare ancora il Caccia.

Alla luce di tali elementi. la proposta di rimandare la scelta definitiva dell'acquisizione del Jsf e subordinarla all'adozione di un nuovo modello di difesa, avrebbe alcuni vantaggi. Permetterebbe infatti di capire realmente efficacia ed efficienza del mezzo. Alcuni paesi stanno seguendo questa strada, pensando di sospendere o posticipare la loro partecipazione al programma, con la speranza di acquisire gli aerei tra qualche anno (magari a prezzo inferiore), avendo ormai chiaro il loro grado di affidabilità.

### Conclusioni

In un contesto internazionale caratterizzato da profondi mutamenti strategici e da una grave crisi economica e finanziaria, la politica di difesa italiana deve affrontare con lungimiranza il processo di riforma del proprio strumento militare. In tal senso sarebbe opportuno intraprendere alcuni passi concreti:

 Promuovere un dibattito pubblico preliminare all'adozione di un nuovo modello di difesa, in base al quale orientare le scelte future, dalle acquisizioni di armamenti alla rimodulazione dello strumento

- militare. Finora le operazioni delle Forze armate hanno rappresentano uno dei principali asset della politica internazionale italiana, soprattutto per garantirne prestigio e visibilità. Sarebbe auspicabile collegare tale dibattito alla chiara definizione delle linee strategiche della politica estera: priorità geografiche e tematiche, strumenti e minacce.
- 2. Coerentemente con l'adozione del nuovo modello di difesa. l'Italia dovrebbe affrontare con decisione il processo di razionalizzazione, eliminando sprechi, equilibrando le voci della funzione difesa, garantendo sinergie e integrazioni, favorendo un più attento processo di procurement. In altre parole, occorre finalmente portare a compimento il percorso di trasformazione avviato lentamente dalla fine della Guerra fredda, la cui pesante eredità ancora grava su uno strumento militare largamente stanziale.
- 3. Evitare un ricorso costantemente "emergenziale" nel'impiego delle Forze armate sul territorio nazionale, al fine di svolgere compiti e attività (dai rifiuti alla lotta alla criminalità) impropri e dequalificanti. Un ampliamento smodato dell'uso delle Forze armate, in un contesto di grave crisi di risorse, rappresenta un distorsione (politica, operativa e culturale) da eliminare.

4. Incentivare la diffusione di una più solida cultura strategica nazionale. Promuovere una maggiore trasparenza nelle informazioni relative alle attività delle Forze amate, favorire nelle istituzioni, nei mezzi di comunicazione e nei centri di ricerca, analisi e dibattiti volti a comprendere l'evoluzione concettuale della sicurezza. la natura delle minacce e le caratteristiche dei conflitti contemporanei, superando la semplicistica retorica bipartisan delle missioni di pace.

In un paese nel quale la "partecipazione" è sovente concepita come maschera per coprire decisioni già prese, spesso per grandi opere inutili, l'idea di incoraggiare un dibattito nazionale sui temi della difesa può apparire vaga e velleitaria. Ma solo promuovendo una cultura strategica nazionale, garantendo il confronto, possiamo davvero portare a compimento la considerevole evoluziodella difesa italiana nell'era post bipolare. Le concrete proposte di riforma e revisione dello strumento militare dovrebbero quindi sottendere a un dibattito politico che (ri)definisca ruoli, obiettivi e interessi.

Una cultura strategica condivisa non si crea a tavolino ma si promuove attraverso la discussione pubblica, nel passato manchevole o strumentale a controversie partitiche. Il "furore ideologico" del quale parla il ministro sarebbe paradossalmente auspicabile, qualora significasse il

ISPI - Policy Brief

confronto accesso tra complessi di credenze e valori che non si limitano a *querelle* di bottega ma che indirizzano e incoraggiano una rigorosa analisi strategica.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- Progetto Disarmo
- Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI Palazzo Clerici Via Clerici, 5 I - 20121 Milano

Per informazioni: ispi.policybrief@ispionline.it ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2012



## Ten years of EU military operations by Katarina Engberg

In the run-up to the European Council's summit on defence, the EU's six military operations to date can be considered a quiet success. They have contributed to the stabilisation of war-torn countries in the Balkans, stopped the escalation of conflict in the Democratic Republic of the Congo, shielded vulnerable refugees in Chad, and helped stem piracy off

the coast of Somalia.

The operations have frequently taken the form of a coalition between one of the EU's 'big three' (most often involving France) and groups of small and medium-sized countries that have found the EU to be a convenient framework for modernising their forces and achieving synergies and savings. In the process, EU member states have built up a common operational culture that will facilitate future endeavours.

The European Security and Defence Policy (ESDP) – later Common Security and Defence Policy (CSDP) – has provided a structure for European countries to face common security challenges, retain a position in the global system, promote 'democratic peace', defend certain political interests, provide global public crisis management goods, pool dwindling resources, and reduce the cost of externalities.

Indeed, the EU's collective use of force represents a historic development that warrants further

investigation: is it likely to endure or was it merely a brief historical parenthesis? As the combined effects of intervention fatigue, force overstretch, and defence budget cuts become apparent, an analysis of the dynamics underpinning the EU as a strategic and military actor can help determine the strength of countervailing factors that may (or may not) over time offset the current malaise.

### The practice of multilateral intervention

A comparison of the six operations (along with some cases when operations were envisaged but did not materialise) reveals a pattern that says as much about the EU as it does about collective security in general. The Union's own operations have certainly been an expression of a growing European defence ambition and profile, but they also reflect the unwieldy development of multilateral intervention as practised in the last decade by many actors. The EU has become part of an implicit international division of labour in which regional organisations play an increasingly important role.

First, it is important to underline that, during the last decade, Europeans have recurrently deployed some 60,000 expeditionary forces: about as much as they can mobilise and sustain at the



same time. Most of these forces have served under US or NATO command in the Iraq and Afghan wars. During that same period, 20,000 European military personnel altogether were deployed on the EU's six military operations. And while the political objectives of these many different military campaigns have varied greatly, what most of them have in common is that no vital national interests have been at stake.

In other words, they are seldom guided by the supposedly precise goals established in 'Grand Strategies'. Instead, they have the murky and sometimes questionable purpose of trying to maintain a semblance of order in the international system. There is limited understanding of this approach, in particular at the lower end of the conflict spectrum, where the EU tends to operate. In analysing the patterns discernible in the EU's operations (and non-operations), several factors stand out in particular.

### Local actors

To start with, there is good reason to highlight the growing importance of local actors in relation to the dynamics that trigger or inhibit military operations in general, including those carried out by the EU. Determined local actors have often shaped the context for the Union's military involvement. This

was, for example, the case in EUFOR Chad/CAR, when President Déby was able to influence the mandate for the operation in a way that made it more supportive of his political position than a multifunctional, UN-led mission with a political

mandate would have been. In 2006, EUFOR RD Congo was deployed with the aim of stabilising the situation in the country during the elections. At first, the force was perceived by the population in Kinshasa as a means to prop up the incumbent President Kabila and EUFOR RD Congo had to earn its reputation for impartiality through its intervention during violent disturbances in Kinshasa.

By contrast, in two non-operations – the Lebanon war (2006) and eastern DRC (2008) – the opposition of local actors to the deployment of European forces played a role in the EU's decision *not* to intervene. In Lebanon, Europeans would have risked being caught between retreating Israeli ground forces and irregular Hezbollah forces hostile to a Western presence. In eastern Congo, the possible

confrontation with regular Rwandan forces influenced the French decision not to be the 'framework nation' for an EU operation.

Moreover, during its pioneering decade as a military crisis manager, the EU has chosen to intervene in conflicts that have looked more like opportunities than challenges. They have situated themselves in the low-to-middle bandwidth in terms of values, interests and risks at stake. A conflict such as the Lebanon war, marked by a high level of unregulated violence, set the threshold too high for the EU to involve itself. Yet a conflict situation with the potential for escalation – as was the case in the DRC in 2003 – was manageable for the EU and its Operation Artemis. In the Horn of Africa, the EU has carried out counter-piracy activities in the form of Operation Atalanta and the training mission of Somali security forces, all consistent with the Union's 'comprehensive approach'.

### • Precedents play a role

"... while the political objectives of these

many different military campaigns have

varied greatly, what most of them have

in common is that no vital national

interests have been at stake.'

The EU has tended to intervene where Europeans have done so before, as reflected in the various operations and training missions undertaken in Africa. For the EU, as 'the new kid on the block', the presence of other well-established institutions has framed the parameters for its own action. A pre-existing UN presence in a conflict area, such as

the Levant, provides the UN with some authority to decide whether an EU presence is also desirable or not.

In the 2011 Libya conflict, the lack of interest by UN OCHA in seeing its humanitarian aid being protected

by EUFOR Libya doomed the planned operation. NATO's wish to assume command and control of both the air and naval campaigns effectively preempted the role that might have been played by an EU-led maritime embargo. Furthermore, for the air campaign, France and the UK wanted to make use of US resources in the familiar areas of European capability shortfalls as a way of reducing the risks of a prolonged campaign.

### Resource constraints

The creation of joint EU forces, in particular the EU Battlegroups, initially created an impetus for their actual use. This was soon offset *inter alia* by the difficulty of mobilising some of the earmarked national Operational HQs for command and control

purposes. The EU's own structures have been limited by both political design and their initial inadequacy. These limitations also hampered the planning and conduct of more modest operations.

The ATHENA mechanism played a role in alleviating the financial burden incurred by the deployment of troops at the EU's request. Much of the operational costs, however, remained a national re-

sponsibility. And when the EU's military operations came into being by the mid-2000s, the global overstretch of expeditionary forces caused by the Iraq and Afghan wars impacted negatively on them. The constraints on the

availability of *ground* troops for the EU's first military operations were initially relative, rather than absolute, but by the late 2000s had become more of a hindrance. Naval and air forces, however, remained available.

### • Intra-European drivers

For the EU, this meant that in particular the UK, one of the key initiators of ESDP/CSDP, came to play a limited role, with the exception of the first phase of the EU's Balkan operations and later for EU NAVFOR Atalanta. For Great Britain, NATO would always be the first choice, with the EU ideally performing less demanding operations and being the provider of civilian public goods.

France, the other main leading actor in the ESDP/ CSDP effort, was keen on 'Europeanising' part of its Africa policy and has played a prominent role in the conduct of EU military operations, often in cooperation with small and medium-sized member states. By the late 2000s, France had reinforced its relationship with the US, further integrated itself into NATO's military structures, and reoriented its security and defence policy towards the Middle East and South Asia. Paris has indeed experienced some EU 'fatigue' after several frustrating experiences of lack of support for African operations, including EUFOR Chad/CAR, EUFOR Libya and Operation Serval in Mali. Notably, the situation in Mali refocused French attention on Africa, as can be seen by renewed counter-terrorism efforts in the Sahel.

For its part, Germany was initially caught between residual pacifism and a reluctance to get involved in African operations, particularly if pushed by the UK or France. Instead, Berlin tended to emphasise its military engagement in Afghanistan. Germany proved also particularly restrictive with regard to the use of the ATHENA mechanism for financing the deployment costs of military operations; it played a reluctant, if essential, role in the eventual provision of its OHQs in Potsdam to EUFOR RD Congo, and famously refused to take part in the NATO-led Libya campaign.

'... during its pioneering decade as a military crisis manager, the EU has chosen to intervene in conflicts that have looked more like opportunities than challenges.'

The different perspectives of the 'big three' have at times hampered the EU's military operations. Smaller EU member states tended to provide follow-on-forces to those of the larger players interested in shifting resources to areas

of potential new tensions in the Middle East and Asia. Some (such as Poland, Sweden, and Ireland) found the EU military umbrella a convenient one for coordinating their resources, transforming their defence sector and acquiring greater political influence.

Finally, the EU constituted an attraction pole for third countries (such as Norway, Ukraine, Croatia, Turkey, Switzerland, even Russia), interested in taking part in the EU's military operations, in part as a way to engage politically with the Union, and in part – for some of them – as a way of reinforcing their bid for EU membership.

### Regional security providers

The phenomenon of the six EU military operations cannot be understood exclusively from the perspective of European security or national policy. The multilateralisation of intervention since the end of the Cold War has opened up a new functional role for regional and sub-regional security providers.

Growing cooperation between the EU and the African Union in the security domain has allowed for a more equitable relationship between European and African states. The integration of different European countries into the EU has allayed (if not entirely overcome) fears in parts of Africa regarding post-colonial 'machinations' by European powers. Security cooperation between regional organisations also provides greater legitimacy to military crisis management. There are, however, limits to post-colonial redemption through the EU. The post-colonial legacy has at times been an inhibiting factor, as experienced in eastern DRC in 2008. That being said, in some specific areas of East and

West Africa, the respective legacies of Britain and France have instead provided a positive impetus. Finally, regional organisations increasingly field forces for their own security while outside actors (including the EU) provide financial means and training for these forces.

In fact, an implicit division of labour with regard to multilateral intervention is developing in which the EU has become a global actor while at times serving as a regional subcontractor to UNmandated missions, often in the form of hybrid operations with regard to command and control. This is particularly evident in conflicts where the UN is the main venue for negotiation and there has been a previous UN military presence on the ground. The UN has not, to its chagrin, been able to access the rapid reaction tool represented by the EU's Battlegroups, for the Europeans have been eager to retain their own command and control. The transition to expeditionary forces also meant that fewer European forces were available for traditional peacekeeping.

In the Balkans, a candidate region for EU (and NATO) accession, EU troops played the role of follow-on-forces to NATO, in accordance with the 'Berlin Plus' formula and after the termination of war due to the intervention of the Alliance.

In North Africa, NATO sided with the opposition in the Libyan civil war, through the provision of air superiority and training rebel forces. In this context, there was little room for an EU military role for a mixture of functional and political reasons.

Finally, in the anti-piracy operation in the Indian Ocean, EU forces entered into cooperation with new global partners (such as China) interested in maintaining the sea lanes of communication open and the uninterrupted flow of global trade.

The distinction between the local, regional and global levels has thus become less meaningful, as actors move freely in the international system. The global agenda has become more crowded as regional organisations such as the EU and NATO have taken on more of a global role.

### A sustainable collective security

The multilateralisation of intervention has been a salient feature since the end of the Cold War. It has served many and sometimes opposing purposes, including the promotion of democratic peace, the legitimisation of humanitarian intervention (at times *ex post facto*), and the need to share costs and

risks. During the 2000s, the number of conflicts did not increase, but some mutated into regional conflict 'clusters' that were more difficult to solve, be it by political or military means. The increased opportunity to intervene in failed states was tempered by the lack of success and, in several cases, the utility of force became problematic to ascertain.

The nearly spontaneous development of an international division of labour with regard to military crisis management has not been accompanied by any serious attempt to adapt the mechanisms of cooperation accordingly. This has been particularly inhibiting in the interface between the UN and regional organisations, recognised in principle by the UN Charter as a consequence of the inherent selectivity of the international security system and the persistent dominance of individual states at the negotiating table: well-positioned actors in the system can 'play the institutional piano' and participate in multiple contexts. This state of affairs is potentially dysfunctional and hampers transparency with regard to the ways conflict situations are chosen (or disregarded) for intervention. Deliberations on the reforms to the Security Council should include the accommodation of regional security providers.

The EU's military operations serve interests and communities beyond (and larger than) the EU itself. The Union still has room to grow in order to fill the functional space for a European security provider in an international division of labour for military crisis management. And the pressure for the Europeans to assume greater responsibilities for security in and around their continent will increase. The resulting, underlying dynamics are therefore likely to continue to be felt in the coming decade.

Katarina Engberg is the author of *The EU and Military Operations*. A Comparative Analysis, Routledge, 2013. As a Swedish diplomat, she served at the Permanent Representation of Sweden to the EU and the Swedish NATO Delegation between 2004-2007. She writes here in a personal capacity.



# Funding peace operations: Better value for EU money

by Thierry Tardy

The financing of peace operations has become a critical issue due to the increasing complexity of missions as well as the wide array of actors whose financial resources are not guaranteed. For any contributing country or institution, the ability to finance its own operations is a precondition for both a certain level of effectiveness and some degree of political autonomy. In practice, however, the disparities in donors' financial means have become increasingly apparent in the last few years, in particular in operations in Somalia and Mali. This has created a donor-recipient relationship that may prove a viable short-term peacekeeping solution but also carries some political risks. For its part, despite its economic difficulties in recent years, the EU has been financing a large chunk of modern peace operations, especially in Africa. Yet it still does not wield a political influence commensurate with its financial engagement.

Peace operations' funding mechanisms vary significantly from one organisation to another. All operations are theoretically financed by the implementing institutions' member states. However, the different types of reimbursement in place – together with the inability of some states to meet the financial obligations set out by their organisations – create considerable variations, from the 'costs lie where they fall' rule in the EU or NATO

to organisations such as the UN or the AU where there is little correlation between troop commitments and the level of financial contribution.

### The UN: 'assessed contributions'

The UN stands out as the only organisation where a large portion of the expenses resulting from troop contribution are reimbursed by a standing budget financed by obligatory contributions. The UN peacekeeping budget was established in 1963 as separate from the UN regular budget: it is apportioned based on the scale of assessments for the regular budget, which is adjusted by taking account of political criteria (e.g. if a state has a permanent seat on the Security Council) and economic criteria (GDP, with ten levels of contribution). The peacekeeping budget – as an aggregate of the budgets created for each operation – amounts to \$7.54 billion for the fiscal period from July 2013 to June 2014. Each operation's budget includes operational costs (such as troop transport and logistics) as well as the salaries of police officers and civilian staff; this budget line is also used to reimburse troop-contributing countries (TCCs) according to a standard rate of \$1,028 per person and per month, and additional credits for contingentowned equipment and specialised assets (such as

helicopters). These reimbursements do not necessarily cover all expenses incurred, depending on the TCCs' standards and levels of equipment. However, contributing to a UN operation seems to pay off economically for a number of countries, for whom the financial aspect may therefore even constitute an incentive to participate. In practice, UN operations are funded by countries regardless of the number of troops they contribute. In 2013 81% of the peacekeeping budget is covered by the US, the EU member states, Japan, Canada and Australia, who collectively contribute less than 6% of the troops (as of September 2013). On the other hand, the first ten contributing countries represent 55% of the total troops deployed yet pay less than 1% of the UN peacekeeping budget.

### The EU: 'costs lie where they fall'

The system is completely different in the EU, where the basic rule for military operations is, (as in NATO) that 'costs lie where they fall', according to which countries pay for most of the expenses that they incur when participating in an operation. Indeed, the Treaty on European Union (TEU) prohibits that 'expenditure arising from operations having military or defence implications' be covered by the EU budget. Accordingly, if CSDP civil-

'Some point to a new form of Northern

domination of the Global South

through the so-called 'great outsourcing'

exercise': the North pays in dollars and

the South in blood.'

ian missions are funded by the Commissionmanaged CFSP budget (as well as by member states through seconded personnel, which can make up to 50% of the costs), military operations are entirely financed by member states. A distinction is

then made between expenses directly supported by the contributing member states and the 'common costs' of an operation, which are covered by the so-called ATHENA mechanism. Common costs include headquarters, some transport costs, medical services and facilities, barracks and accommodation/infrastructure, and are estimated to account for between 10 and 15% of the total cost of an operation. This said, the total cost of EU military operations is difficult to establish with precision as it aggregates national expenses that are not always available and, furthermore, are often calculated in different ways across EU countries. The ATHENA mechanism is made up of member states' contributions in accordance with the GNP scale.

Finally, the Lisbon Treaty mentions the possibility of establishing a 'start-up' fund (Art.41§3) – still to

be formally created – made up of member states' contributions and aimed at financing preparatory activities which cannot be charged to the Union budget. But the EU's funding role goes far beyond the CSDP framework, and includes the two tracks of Community funds for peace-related activities and financial support to other institutions' peace operations.

### Africa: inadequate financial resources

In theory, the AU and the ECOWAS systems are very similar to one another and are in fact defined in almost identical terms. Their respective Protocols say that the states contributing contingents to an operation 'may be invited to bear the cost of their participation during the first three months', after which the AU or ECOWAS 'shall refund the expenses incurred by the concerned contributing States within a maximum period of six months' and then 'proceed to finance the operation'. Both organisations also see their own operations as transitional to a UN operation that is expected to take over at some point, which also has financial repercussions. The AU has also established a Peace Fund to provide the necessary financial resources for its missions: such a fund is made up of 'financial appropriations from the regular budget of the Union,

voluntary contributions from member states and from other sources within Africa, including the private sector, civil society and individuals, as well as through appropriate fund raising activities'. The ECOWAS Protocol has a similar provision, but

furthermore specifies that 'funds for operations' may also be raised from the AU, 'voluntary contributions, and grants from bilateral and multilateral sources' (which has been the case for the funding of the Africa-led mission in Mali [AFISMA], where \$50 million have been pledged by the AU).

In practice, however, AU and ECOWAS operations have largely benefited from exceptional measures and external sources of funding. The UN and the EU have played a major role in this subsidising process, thus creating a new form of North-South donor-recipient relationship.

Since 2002, the AU has established five peace support operations (Burundi [AMIB], Darfur [AMIS and then UNAMID], Comoros, and Somalia [AMISOM]), as well as two hybrid missions in

Mali [AFISMA] and the Central African Republic [AFISM-CAR]), none of which has been funded by the AU budget. In most cases, however, contributing countries have financed part of their own expenses in accordance with the AU 'three months' regulation, although this has usually lasted longer than that. In parallel, AU operations have benefited from four different channels of external funding, used separately or simultaneously:

- the African Peace Facility (APF), financed through the European Development Fund (EDF);
- multi-donor trust funds;
- bilateral financial support to troop-contributing countries;
- UN-assessed contributions.

For example, the AMIS in Darfur was financed by the APF to the tune of approximately €305 million. Likewise, AMISOM in Somalia was financed by the APF for €411 million at the end of 2012 and also benefited – a *premiere* for a strictly regional operation – from the assessed UN peacekeeping budget to finance a 'Logistics Support Package' (for an amount of \$460 million in 2013).

ECOWAS missions have equally been financed from outside. ECOWAS has run five operations since the 1990s (Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, Côte d'Ivoire and Mali) and all were confronted with major funding shortages. The 1990s ECOMOG operations in Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau and Côte d'Ivoire were financed by the participating states (mainly Nigeria) together with bilateral support, coming predominantly from the US and European states.

In Mali, AFISMA's budget was estimated at \$460 million for a period of six months (January to June 2013), to be funded through a UN-managed trust fund and other bilateral mechanisms; the AU pledged \$50 million. Furthermore, the AFISMA is the first ECOWAS mission to benefit from EU funding through the APF, with €50 million. Some other individual countries (Australia, India, Japan and Norway) have also committed to contribute to the trust fund. In practice, however, it is not clear how the gap between pledges and the official budget of the operation can be filled, as less than a third of the \$460 million had been pledged as of 1 July 2013.

Beyond these specific cases, the ambition of African organisations and states to take care of security on the continent by themselves is undermined by their

lack of financial resources. In Mali, their inability to finance the AFISMA was one reason why the UN was eventually mandated to take over. Overall, none of the African-led peace operations since the end of the Cold War was financed through African funding, and it is likely that the operation in the Central African Republic will follow the Mali path. In the long run, this puts a question mark over the ability to provide 'African solutions to African problems'.

### Europe as a peace funder

This situation creates a donor-recipient relationship that, all its merits notwithstanding, also fuels the perception of an uneven partnership. The structure of troop contribution and funding mechanisms of peace operations raises a series of delicate questions related to the division of labour between different categories of states. Some point to a new form of Northern domination of the Global South through the so-called 'great outsourcing exercise': the North pays in dollars and the South in blood. Yet the way the EU approaches crisis management funding does not seem to reveal any particular hidden agenda aiming at some sort of domination.

Looking at security institutions through financial lenses reveals that the EU and its member states are by far the main funders of peace operations. This funding goes through at least six channels, including both intergovernmental and Community sources:

- participation in EU CSDP operations and missions ('costs lie where they fall' plus seconded civilian personnel) and contribution to the CFSP budget (€396 million in commitment appropriations in 2013) and ATHENA;
- contribution to the UN peacekeeping budget: the 28 EU member states contribute 36.81 % of that, amounting approximately to \$2.7 billion in 2013 (out of a total of \$7.33 billion);
- contribution to the EDF African Peace Facility that financially supports African operations: AMISOM in Somalia (approx. €600 million at the end of 2013), MICOPAX and MISCA in the Central African Republic (approx. €100 million at the end of 2012 for MICOPAX); and AFISMA in Mali (€50 million in 2013);
- contribution to the Instrument for Stability (IfS) in support of 'crisis response measures' and 'pre- and post-crisis capacity-building' (€325 million in commitment appropriations in 2013 for the IfS);

- EU member states' contribution to Trust Funds;
- bilateral support to African states that contribute to African (AU and ECOWAS) or UN operations.

To these one could add development and humanitarian aid, which for a large part is crisis management-related. Apart from the United States, which is a significant financial contributor through the UN peacekeeping budget (28.4%) as well as bilateral donations, none of the other powers – be they emerging or not – is anywhere close to the EU in this respect. With \$2.7 billion in 2013 the EU member states' contribution to the UN peacekeeping budget is by far the most important channel (although unrelated to EU member states' participation in UN operations, which has remained minimal over the last decade).

These different ways of financing operations are often combined – and overlap – with each other. In the case of Somalia, for example, the EU is present simultaneously through one civilian (EUCAP Nestor) and two military CSDP operations (Atalanta and EUTM), the AFP funding of AMISOM, the contribution to the UN logistical support package to AMISOM, and IfS-funded early recovery pilot projects.

### Payer or player?

If money is the 'sinews of peace', do those who pay have a corresponding impact and say on what institutions do? One conclusion is that, through its financial presence, the EU is de facto a major – and global – crisis management actor. Apart from their own operations, however, the EU and its member states do not derive a major political role from their substantial financial contribution.

Although EU member states fund a large share of the fifteen UN peacekeeping operations currently under way, they do not influence their mandates accordingly. For their part, France and Britain are key players in the design of UN-led and UN-mandated operations, but this has more to do with their permanent seats at the Security Council (where, incidentally, both countries are reluctant to speak on behalf of the EU or to associate European funding considerations with their conception of their own national prerogatives). Given the amounts at stake, the economic difficulties of the EU, and the unsustainability of its funding of African operations, one could expect Europe to rely on some sort of comparative assessment of what various options cost (UN-led and financed vs. AU-led but financed by the APF and bilateral donors, for example). Yet

this has not yet been seriously contemplated at any level. More specifically, generous EU funding of AMISOM does not lead to a commensurate say on the shape and conduct of the mission, which also raises a question of accountability. A case in point is the recent UN-AU assessment mission of AMISOM that recommended the reinforcement of the mission. Although invited to participate, the EU was not on an equal footing with the other two institutions.

Moreover, the debate raises the issue of the type of funding into which the EU may tap. Discussions on the 'comprehensive approach' have led some observers - especially in relation to the Sahel to question the imbalance between the amount spent on long-term development by the European Commission and what is available for shorterterm CSDP operations, be they military or civilian. If money transfers from one 'pot' to another are unlikely (not least because of Treaty responsibilities for the execution of the budget), a more comprehensive approach could indeed mobilise development funds in support of a political blueprint, as advocated by the regional strategies for the Sahel and the Horn of Africa. In addition, some CSDP-type civilian missions (like EUBAM Moldova/Ukraine for example) could be implemented by the Commission and, therefore, financed outside and beyond the CFSP budget.

Interestingly enough, while the EEAS has no formal control over peace and security-related Community funds (let alone the CFSP budget), the 'comitology' in place for the allocation of these funds allows for little structural control by the member states either; and in the meantime funds coming from outside of the EU budget (like the EDF-funded APF) do not translate into more tangible political influence. A new EU Financial Regulation was adopted in late 2012, but this only makes it more difficult to envisage major additional changes in the way money is allocated and controlled in the immediate future. One residual option, however, remains the establishment of the 'start-up' fund foreseen under Article 4183 of the Lisbon Treaty, which could provide the HR/VP with a source of funding that would not be Commission-controlled. In any case, and looking ahead, a strategic approach to peace operations will inevitably imply a closer linkage between financial engagement and political control.

Thierry Tardy is a Senior Analyst at the EUISS.



### The added value of CSDP operations

by Hadewych Hazelzet

Over the past two years, many high-level discussions within the EU have centred around the question of the 'added value' of the Common Security and Defence Policy (CSDP). In times of fiscal austerity, member states want to make sure they invest their resources where their impact is strongest. In the current climate of financial crisis and retrenchment, there are no resources or time to waste on a 'beauty contest' between organisations or instruments. In order to prepare for the next decade of deployments, the question to ask is therefore not whether but under what conditions CSDP has brought added value, to date, in responding to given contingencies.

'Value' can be defined as decisively contributing to bringing lasting peace and security in a crisis or post-conflict situation. An EU action that other actors or instruments either cannot or will not carry out in such a contingency would thus constitute added value.

### Compared to the UN and NATO

How do EU deployments compare to those carried out by other organisations in terms of numbers and type of response?

Although the EU, over time, has deployed more civilian (17) than military (8) operations, in terms of

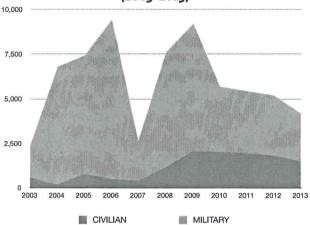
size military missions have been much larger. Staff engagements have fluctuated over time depending on crises: for instance, peaks were reached in 2006 by the deployment of EUFOR RDC, and in 2008 by EUFOR Chad, EUNAVFOR Atalanta and EULEX Kosovo (whose personnel was augmented in 2009).

To put the level of EU staff engagements in perspective: in 2011, the UN deployed 120,000 peacekeepers and NATO almost 150,000 troops – more than 24 and 30 times, respectively, as many as the EU. That said, EU member states provide important shares of NATO troops and carry a large chunk of the costs of UN peacekeeping operations. Not unlike the EU, the UN is deploying more and more civilian (police) missions, with a growth of 80 percent over the past few years (compared to a 13 percent growth in UN military operations). In 2012, the UN deployed a total of 16 peacekeeping operations and one special political mission, compared to 15 by the EU.

When does the EU *not* intervene while others do? Over the past decade, compared to the EU, the UN and NATO have typically interfered during conflict situations in non-permissive environments. Yet the EU's ambition – as set out in the European Security Strategy, the Petersberg Tasks and the civilian and military Headline Goals – is to be (cap)able to in-

tervene also in such situations. So, why has the EU not made use of all the capabilities at its disposal?

Total CSDP Seconded Civilian and Military Staff (2003-2013)



Source: compiled over time by author on basis of CMPD, CPCC and EUMS figures.

The worst and most violent crises in the world tend to attract the attention of the UN Security Council, thus calling for a multilateral response. In the EU, which tends to operate below that threshold, those member states or presidencies in favour of sending in troops were usually not the ones in charge of (and bearing the costs for) the so-called Battle Group in crisis situations (e.g. Eastern DRC, November 2008). Perhaps more significantly, member states politically favoured intervention through their membership of NATO in a transatlantic framework (Afghanistan, Libya), a coalition of the willing (Iraq 2003) or decided to wait for a UN or regional response (Lebanon 2006-09, Sri Lanka 2009, Kyrgyzstan 2010, Syria 2012). Thus, since many EU deployments were not in response to crises but were more of a capacity-building nature, the term 'crisis management' does not fully correspond to the reality on the ground.

In other words, EU interventions have tended to be small but targeted in comparison to the UN and NATO. Where then – compared to other actors – did the EU intervene and why? And what factors determine which organisation is better placed to intervene?

### The EU's comparative advantage

An analysis of EU civilian and military interventions over the past ten years shows that the EU – despite relatively small and often short interventions – was often able to tip the scales in times of conflict. The EU mainly brought a decisive contribution in three

types of situations: the EU was willing and capable to act (i) where other organisations were not; (ii) when there was a specific demand for it to intervene; and (iii) in low- to medium-intensity conflict environments. Geographically, the EU is also the only regional organisation that has deployed far beyond its own neighbourhood.

First, it should be noted that the reasons for the Union's comparative advantage where other organisations did not intervene, include the following:

- the UN or another regional organisation was not willing or politically capable of acting (e.g. the UN in Kosovo post-declaration of independence, the UN/OSCE in Georgia 2008)
- the UN or African Union (AU) could not deploy quickly enough to stabilise the situation (e.g. bridging operations EUFOR Tchad, EUFOR Artemis, EUTM Mali)
- the UN explicitly asked for help in a particular situation, as their resources were insufficient and increased involvement of European actors promised to have a mitigating effect (e.g. EUFOR RDC)
- EU member states offered specific capabilities (e.g. EUNAVFOR Atalanta)
- Finally, the EU contribution was linked to a specific situation that was difficult to address by others due to its geographical scope (e.g. Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa, various missions in Sahel).

Second, a specific *demand* for the EU to intervene (as opposed to the UN or others) occurred when:

- the EU was perceived as particularly legitimate to help solve a conflict in its immediate neighbourhood (e.g. EUFOR Althea, EUPM BiH, EULEX Kosovo, EUMM Georgia, Concordia fYROM), or as more 'neutral' than the UN in the eyes of the host country (e.g. AMM Aceh, EUBAM Rafah). In these cases the EU could also play a decisive role as a mediator in the conflict and help the parties agree the conditions of a ceasefire (e.g. Aceh, Georgia)
- the EU was responding to a specific need which other actors did not address (or failed to address effectively), usually related to Security Sector Reform (e.g. EUPOL RDC, EUPOL AFG, EUSSR Guinea Bissau, EUTM Somalia), the rule of law (EUJUST LEX Iraq, EUPOL COPPS), border management (EUCAP Niger, border management Libya) or airport security (EUNAVFOR South

Sudan)

• a broad range of diplomatic, civilian and military tools was needed to deal with a situation (e.g. comprehensive approach), and few actors have as many tools at their disposal as the EU. The capability for integrative (civ-mil) planning is particularly unique in this regard (again cf. the Horn of Africa, Sahel). The presence of an EU Delegation on the ground also tends to enable deployment and facilitate long-term sustainability after closing down a mission. This is not always the case for other international or regional organisations (NATO, the AU, the UN).

Third, thus far EU interventions – with possibly one exception (the first DRC operation in 2003) – have taken place only in pre- or post-conflict situations. That is not to say that no risks were involved (e.g. EUFOR Tchad, EUNAVFOR Atalanta and EUTM Somalia) but, in comparison, NATO has intervened primarily in high-intensity conflicts, while UN operations also typically need 'a peace to keep' before deploying.

In some cases where another actor was better placed or equipped to respond to a crisis and CSDP action was not taken, the EU sought to bring value by serving as a clearing house for member states' contributions (e.g. Lebanon 2006, Haiti 2009) or contribute to UN peacekeeping or monitoring missions by other means – such as satellite imagery (Syria 2012). The EU has also helped build the capacity of other regional organisations (the AU, ECOWAS, Arab League of States).

All this seems to suggest that the question of who could best intervene where and how was mostly based on factual analysis and rational calculation rather than an abstract 'right of first refusal' or a 'beauty contest' among different actors.

### From added value to lasting impact

What has then been the impact of EU interventions? At least six factors have contributed so far to CSDP having stronger impact:

• prevention: CSDP action can, in itself, stop situations from escalating. This preventive role requires the capability and agility to plan, generate and deploy forces of sufficient speed and strength to influence decision-makers. The Union's intervention in fYROM in 2003 was a successful example of a preventive civilian intervention;

- local ownership: when the local government has the capacity to work with CSDP mission/operations. Lessons identified thus far show that the impact of CSDP missions was less effective in unstable countries with reticent or unwilling governments (e.g. Guinea-Bissau). The fact that Niger showed more political interest in CSDP support (compared to other countries in the region) led the EU to start its action in the Sahel from that country;
- planning: this should include clear targets and objectives, well-defined exit strategies (end-states rather than end-dates: e.g. Aceh, DRC/Bunia), and sustainable follow-up planned through other instruments (e.g. EUPM BiH, South Sudan, SSR in the DRC);
- leverage: situations where the EU has particular influence over or attractiveness for states (e.g. the Balkans) through a wider spectrum of tools of cooperation are also likely to bring success, especially if those tools are skillfully used. In politically unstable situations the EU needs to bring to bear all the means at its disposal, including those provided by the Cotonou Agreement and the European Neighbourhood Policy (ENP) itself;
- coherence and synergy: the impact of CSDP actions increases when it is embedded in a broader, comprehensive approach encompassing diplomatic, development and defence-related measures (the three 'D's). Such an approach is one of the raisons d'être for the establishment of the EEAS. And the comprehensive strategy for the Horn of Africa encompassing three CSDP interventions EUNAVFOR Atalanta, the EU Training Mission for Somalia and regional maritime capacity building through EUCAP NESTOR is obviously a crucial test case:
- last but not least, initiative: a 'lead nation' can ensure decisive action, harness support from other member states, and foster effectiveness of collective action (e.g. Chad with France, EUTM Somalia with Spain).

The impact of CSDP is often difficult to measure, due to the many factors affecting unstable situations and the difficulty in identifying the concrete effects of CSDP action alone. This makes it all the more important to define benchmarks of effectiveness, as was the case with EUTM Somalia (control of Mogadishu), EUNAVFOR Atalanta (none of the vessels with escort or protection on board were to be hijacked), South Sudan (airport meets international standards). This helps identify whether and when EU goals have been met and a CSDP mission

can be brought to a close. But more, of course, can and should be done in this domain.

### The bigger picture

As CSDP is part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), EU operations are never 'stand-alone' actions but part of the Union's wider long-term policy towards a country or a region. The presence of an EU Special Representative, EU Head of Delegation and CSDP mission ensures the EU's comprehensive relationship with a given

country or region. The question, therefore, is thus not really the comparative advantage of CSDP vis-à-vis but rather as part of other CFSP instruments. For instance, the internal civilian CSDP budget

has steadily increased since 2004 yet remains small (approximately €300 million) as compared to EU development (e.g. €22.7 billion for the European Development Fund 2008-2013) and humanitarian funds (e.g. €1.1 billion for ECHO in 2010), so there are limits to what it can achieve. Hence all efforts are geared towards creating further synergies and enhancing the combined impact on the ground of the totality of EU actions.

The European Commission has also funded projects to train police, border and customs officers (e.g. EUPAT and Proxima fYROM, EUBAM Moldova/Ukraine, and the planned follow-on to EUPM BiH). An advantage, due to its different recruitment policy, is that force generation does not pose as much of a problem as when personnel is largely paid for by member states. Under this format, in fact, staff have a consultative status and are no longer on active duty and thus do not wear a national uniform.

These projects, however, figure less prominently on the radar screen of the member states. As CSDP operations are largely staffed by personnel seconded by the EU-28, and as the Political and Security Committee provides strategic and political guidance to and overview of the CSDP, member states have stronger ownership of and political commitment to CSDP missions than projects tendered out to contractors. In other words, there is a trade-off between force generation challenges and political ownership.

Finally, CSDP action – while primarily an instrument of external policy – also brings value to

internal EU security. CSDP addresses the wider notion of rule of law as the ultimate objective, and so promotes capacity building in fighting organised crime and terrorism, including strengthening host countries' ability to cooperate with international law enforcement agencies (e.g. Europol, Interpol, the International Criminal Court). This fosters the establishment of a wider 'rules-based' security community — which is of particular relevance in the Union's neighbourhood.

In conclusion, the EU is uniquely placed to respond to crises given its comprehensive approach,

'The EU is uniquely placed to respond

to crises given its comprehensive

approach, world-wide representation

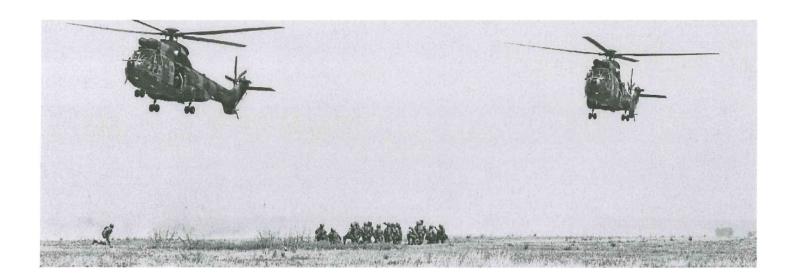
and niche capabilities.'

world-wide representation and niche capabilities. If given the opportunity and resources to grow and mature further, CSDP (as part of CFSP) could decisively help raise the Union's scope and pro-

file worldwide. The question whether the EU adds value in response to conflicts is thus outdated and has already been answered in the affirmative. The question now is rather under what conditions the EU's impact is comparatively bigger and likely to tip the scales.

International and regional organisations are competing for scarce civilian and military capabilities owned by the member states. These will offer their capabilities where they are best put to use and have most impact. It is the EU's duty to ensure high returns on national investments (thus showing its member states the expected added value when deploying their resources through CSDP) in those cases where the EU is deemed to have a comparative advantage over other actors in bringing about lasting peace and security. This may also be the key to turning the larger EU's military potential into reality.

Hadewych Hazelzet is an EU official at the EEAS. She writes here in a personal capacity.



FOREIGN POLICY PAPERS

### **LIBYA AND MALI OPERATIONS**

Transatlantic Lessons Learned

PHILIPPE GROS

G M F The German Marshall Fund of the United States

STRENGTHENING TRANSATLANTIC COOPERATION

FONDATION pour la RECHERCHE STRATÉGIQUE © 2014 The German Marshall Fund of the United States. All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without permission in writing from the German Marshall Fund of the United States (GMF). Please direct inquiries to:

The German Marshall Fund of the United States 1744 R Street, NW Washington, DC 20009 T 1 202 683 2650 F 1 202 265 1662 E info@gmfus.org

This publication can be downloaded for free at http://www.gmfus.org/publications/index.cfm. Limited print copies are also available. To request a copy, send an e-mail to info@gmfus.org.

#### **GMF Paper Series**

The GMF Paper Series presents research on a variety of transatlantic topics by staff, fellows, and partners of the German Marshall Fund of the United States. The views expressed here are those of the author and do not necessarily represent the views of GMF. Comments from readers are welcome; reply to the mailing address above or by e-mail to info@gmfus.org.

#### About GMF

The German Marshall Fund of the United States (GMF) strengthens transatlantic cooperation on regional, national, and global challenges and opportunities in the spirit of the Marshall Plan. GMF does this by supporting individuals and institutions working in the transatlantic sphere, by convening leaders and members of the policy and business communities, by contributing research and analysis on transatlantic topics, and by providing exchange opportunities to foster renewed commitment to the transatlantic relationship. In addition, GMF supports a number of initiatives to strengthen democracies. Founded in 1972 as a non-partisan, non-profit organization through a gift from Germany as a permanent memorial to Marshall Plan assistance, GMF maintains a strong presence on both sides of the Atlantic. In addition to its headquarters in Washington, DC, GMF has offices in Berlin, Paris, Brussels, Belgrade, Ankara, Bucharest, and Warsaw. GMF also has smaller representations in Bratislava, Turin, and Stockholm.

#### About FRS

The Foundation for Strategic Research, based in Paris, is an independent French research institution in the field of security and defense. As a public interest foundation, it has a two-pronged mission: promoting the national public debate on strategic issues related with security and defense; and carrying out research work and studies with the aim of providing an independent expertise to decision-makers, from the private or public sector. The FRS has an interdisciplinary team of thirty researchers: experts in international and strategic matters, political scientists, engineers, scientists and former military, most of whom teach at major civil and military schools (Ecole Polytechnique, ENA, Saint-Cyr, Sciences Po, etc.) and universities. FRS has established cooperation-based partnerships with several of them around research programs, either independent or supported by international institutions. The Foundation publishes a number of books, notes and occasional papers on its website, and cooperates closely with French and international newspapers and media.

On the cover: Military rescue operation display during airshow in South Africa, © vikau/IStockPhoto

### LIBYA AND MALI OPERATIONS

### Transatlantic Lessons Learned

FOREIGN POLICY PAPERS

JULY 2014

By Philippe Gros<sup>1</sup>

Introduction	
Libya	. 2
Mali	
Lessons Learned and Key Takeaways	13
Conclusions	19
List of Abbreviations	2

 $<sup>^1\</sup> Philippe\ Gros\ is\ a\ research\ fellow\ at\ the\ Fondation\ pour\ la\ Recherche\ Strat\'egique,\ a\ Paris-based\ think\ tank.$ 

### Introduction

he Libya and Mali engagements were very different in nature and scope, but were both equally rich in providing insightful lessons on the state of transatlantic and European defense cooperation. The operation in Libya was an implicit support to an insurrection and for regime change, while the objective of the operation in Mali was to liberate part of a country occupied by jihadists and to destroy their capabilities. Operationally speaking, the former was a typical air and naval operation and the latter an air-land campaign, more similar in nature to the Iraq war in 2003 than to any other recent conflicts.

However, these campaigns did share many characteristics regarding the configuration of Western coalitions, particularly in the Mediterranean and in Africa, with the backdrop of a decisive change in the nature of the transatlantic relationship marked by a relative U.S. fallback. This paper offers an analysis of some of the major lessons of each engagement regarding these partnerships, and draws a few key lessons and perspectives of this new strategic construct.

### 2 LIBYA

This lack of a strong central leadership facilitated strong entropy between European partners. United States' "Leading from Behind" and European Entropy Led to a War without Strategy

he operation in Libya represented a real breakthrough from a transatlantic perspective, as it can be considered the first Western large-scale coercive military engagement not led by the United States. If the United States was among the key supporters of military commitment, France and the U.K. were undoubtedly the most eager to stop Colonel Muammar Gaddafi's bloody repression of the insurgency in Benghazi. Paris and London, eventually followed by Washington, authored the United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1973 voted in on March 17, 2011, which provided the legal background for the international military action.

U.S. President Barack Obama had the previous year adopted a policy of cautious case-by-case support to various countries involved in the Arab Spring events. However, the failure of initial diplomatic measures to prevent Gaddafi's repression of the uprising meant that the White House was forced to chart a different course than in this case. Obama eventually decided on the nature of U.S. involvement by finding a compromise between the contradictory positions of his closest advisors. On one hand, Secretary of State Hillary Clinton, supported by U.S. Permanent Representative to the United Nations Samantha Powers, was strongly in favor of an intervention; and on the other hand, a very reluctant Department of Defense considered that no U.S. vital interests were at stake in Libya and that the U.S. military was already overstretched due to the protracted Afghan war.1

This compromise, widely labeled as "leading from behind," consisted of carrying out an initial short

campaign to destroy Gaddafi's air defense system and interdicting its offensive in Cyrenaica on eastern coastal region of Libya, and afterwards taking a step back and supporting European partners in the follow-on phase of the operation.

This lack of a strong central leadership facilitated, in return, strong entropy between European partners. In such environment, the Western countries and their allies were divided in two categories:

- The "striking" partners, who executed the airstrikes, thereby achieving the main results of the military engagement: France (25 percent of the total number of sorties, 33 percent of the strike sorties), Great-Britain (11 percent and 22 percent), the United States (27 percent and 20 percent), then Italy, Canada, Belgium, Denmark, Norway, the United Arab Emirates (mentored by the Americans) and Qatar (mentored by the French).
- The "symbolic" partners, who limited their direct commitment to surrounding operations: the enforcement of the no-fly zone, which had no direct effect on the unfolding situation after Libyan air force capabilities had been eliminated; and the enforcement of the naval embargo, which stopped oil exports by Gaddafi, denied Libyan navy actions, and supported humanitarian relief. These partners included the Netherlands, Spain, Greece, Romania, Bulgaria, Turkey, and Sweden, who supported intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) efforts.

In solidarity, uncommitted NATO countries decided to support the leading countries by refurbishing the depleted stock of precision-guided

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ryan Lizza, "The Consequentialist, How the Arab Spring remade Obama's foreign policy," *The New Yorker*, May 2, 2011, http://www.newyorker.com/reporting/2011/05/02/110502fa\_fact\_lizza.

munitions (especially the Netherlands<sup>2</sup>), or by alleviating their burden in other missions. For example, a German E-3 AWACS crew flew extra missions in Afghanistan in order to free allied AWACS crews who were engaged in Operation Unified Protector (OUP).<sup>3</sup> On the other hand, Turkey, despite the commitment of naval vessels, was in reality neutral in regard to military action against Gaddafi, if not sometimes hostile. This split did not hinder the initial ten-day long Operation Odyssey Dawn (OOD) (and the beginning of the French Harmattan and British Ellamy operations), but eventually had a clear impact on OUP.

The evaluation of the scope of military action implied by using "all necessary measures" to protect civilians, as outlined by UNSCR 1973, differed widely between coalition partners. From the beginning, Gaddafi's removal was an implicit outcome for the French, British, and Americans, one that was never made explicit to the public.4 Besides, it should be noted that the destabilizing impact of this removal for the Sahel sub-region was not included in the decision-making calculus (despite warnings by intelligence services). Conversely, most other partners limited themselves to the enforcement of the no-fly zone, the maritime embargo, or a restrictive view of the allowed strikes, corresponding to the a-strategic "responsibility to protect," to the extent that it did not intend to change the situation on the field and facilitate the outcome of the conflict. As a result, while the official NATO position was to refuse any support to, and any intelligence from, the Libyan Transition National Council (TNC), Arab countries as well as

key Western military actors in the coalition actively supported the insurgency, through the deployment of special operations advisers as well as clandestine weapon deliveries, and exploited human intelligence provided by TNC. Such discrepancies precluded the development of any shared end state, meaningful common strategy, and criteria of success among partners.<sup>5</sup> OUP was therefore also a war of tactics, managed on a week-to-week basis.

Presented as a NATO-led operation, OUP was instead a coalition using NATO C2 structures. In the harsh diplomatic struggle that took place in March 2011 to define a post-OOD command and control arrangement, France was in favor of the continuation of an operation in coalition, considering that the political direction of the engagement by NATO would not include Arab partners. France was eventually the only country to call for a operation led by a coalition, since all their partners, including the British, expressed a strong preference to use the Alliance C2 structures, which were - in theory - combatproven. A compromise was eventually found for the engagement to be managed politically by a broad ad hoc contact group, open to all committed partners. The North Atlantic Council was not used because it did not provide the right framework for the participation of the Arab countries. Besides, making any sensitive operational decisions would have been impossible due to the presence of Germany or Turkey, who were both opposed to the offensive operations. Operational leadership was in the hands of an ad hoc committee composed of the chiefs of staff of the striking partners, who met weekly to provide guidance to Lt-General Charles Bouchard, OUP Combined Task Force commander.6

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Christian F. Anrig, "Allied Air Power Over Libya, A Preliminary Assessment," Air and Space Power Journal, Winter 2011, pp. 95-97.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Lessons Offered from the Libya Air Campaign, Royal Aeronautical Society, July 2012, p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Heard at the conference "Winning Pretty? The lessons of Libya for the US Europe and NATO," Brookings Institution, November 15, 2011.

The destabilizing impact of [Gaddafi's] removal for the Sahel sub-region was not included in the decision-making calculus.

<sup>5</sup> Author interview with a French officer in a strategic headquarters during the Harmattan operation.

 $<sup>^{6}\,</sup>$  Author interview with a French general officer involved in the Harmattan operation.

Despite the lack of strategic cohesiveness, the air and naval power of the coalition performed remarkably at the tactical level and played a vital role in the success of the insurgency.

It took about two months for this apparatus to build up some kind of coherent action. First, Lt-General Ralph Jodice, joint force air component commander, struggled to organize his command and compensate for the initial major shortfalls of the Combined Air Operations Center (CAOC) at Poggio Renatico, an air surveillance control center that was undermanned and not organized to handle such a complex endeavor, especially the dynamic targeting operations. Secondly, the ambiguity regarding the objectives and strategy of the engagement and the targeting restrictions led several national "red card holder"8 officers at the CAOC to veto the use of their resources in dynamic strikes.9 Finally, to some extent the French and British played the role traditionally performed by United States, when in May they jointly crafted a minimal strategy and an associated targeting plan to guide OUP efforts. However, its tactical implementation lacked consistency.<sup>10</sup> Moreover, another divide appeared between these key partners on the apportionment of the operational effort. The French relentlessly advocated for the strikes that would allow the TNC troops to take Brega and to move on toward Tripoli, while the British and others were in favor of focusing efforts on the encircled town of Misrata.11

Despite the lack of strategic cohesiveness, the air and naval power of the coalition performed remarkably at the tactical level and played a vital role in the success of the insurgency. The ten-daylong Odyssey Dawn operations involved 1,990 sorties (7 percent of the total number of sorties executed throughout the campaign), of which 953 were offensive (10 percent of the entire campaign). It led to the destruction of the bulk of the Libyan Integrated Air Defense System (IADS) and stopped the loyalist offensive toward Benghazi.

OUP then prevented the fall of Misrata and undermined Gaddafi's military potential. The decisive offensive of the insurgents, notably the ones operating in the Nefoussa Mountains in the east, with the support of airpower was planned in July and executed in August, leading to the fall of the capital on August 23. The coalition then exerted its final efforts to dislodge the loyalists from their remaining strongholds.

From March 31 to October 31, the coalition carried out about 26,500 sorties, including 9,700 offensive ones, involving over 260 aircraft. Daily activity until the end of August ranged between 130 and 160 sorties — including an average of 50 offensive sorties, depending on availability, redeployment, and tasking by the Combined Air and Space Operation Center.

Their most critical success was the attrition of Gaddafi's troops, which progressively led to the leveling of the tactical confrontation in the field. This effect was achieved by French, British, and to a lesser extent U.S. and Canadian combat air patrols using strike coordination attack and reconnaissance (S-CAR) tactics, and also by French and, to a lesser

French and British Airpower Achieved
Tremendous Effects, Enabled by U.S. Support

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Jean-Dominique Merchet, "Libye : le rôle déterminant des drones armés," blog Secret défense, September 15, 2011, http:// www.marianne2.fr/blogsecretdefense/Libye-le-role-determinant-des-drones-armes\_a368.html.

<sup>8</sup> The CAOC borrows this term from soccer/football terminology: a referee showing a player a red card means he is sent off from the game.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> LV (R) Greg C, "Reconnaissance aérienne : planifier les vols sur la Libye," *Cols Bleus*, n°2988, March 10, 2012, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Author interview with a French officer in a strategic headquarters during the Harmattan operation.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Jean-Christophe Notin, La vérité sur notre guerre en Libye, Fayard, October 2012, p. 400.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> NATO Public Diplomacy Division (PDD), Operation UNIFIED PROTECTOR, Final Mission Stats, November 2, 2011.

extent, British army attack helicopters operating

While not leading the campaign, the United States

from amphibious assault ships. Advocated by the French Air Force and defense staff, such an option was so risky that the idea encountered stiff opposition by most airmen in France and NATO HQ until General Bouchard decided to accept such capabilities. The British were able to reduce risk by using their Apache helicopters as mid-altitude interdiction assets, while French unarmored Gazelle and Tigre helicopters, well supported by air and naval assets, were used at low altitude at night. Such use significantly increased the effectiveness of airpower against small concealed targets (i.e. pick-up trucks or firing positions hidden in urban areas). The 12 Gazelle and Tigre helicopters alone destroyed 45 percent of the targets claimed by French forces, 13 including 25 percent of the 1,600 tanks, armored vehicles, rocket launchers, and armed pick-up trucks destroyed during OUP.14

Conversely, deliberate strikes executed against logistical and Command and Control (C2) infrastructures, a task entrusted primarily to Nordic and Italian partners, probably had limited effects on the capabilities of the loyalist troops. This was for two reasons: the vast amount of available weapons and ammunition compared to the small number of loyalist troops (only around a division), and the fact that these strikes were not always planned according to a clear effects-based approach, as Admiral John "Sandy" Woodward (Royal Navy) commented in front of the U.K. House of Commons.<sup>15</sup>

While not leading the campaign, the United States provided critical capabilities throughout OUP, especially:

- Important combat capabilities dedicated to the suppression of enemy air defenses and dynamic targeting. The two MQ-1 Predator Unmanned Aerial Systems (UAS), which executed 145 strikes against dynamic targets, were among the most effective platforms of the operations. French General Vincent Tesnière, deputy joint force air component commander, was ecstatic about such systems: "It is an absolutely fundamental capability [...] If we have had 30 or 40 armed drones, we would have done what we needed," highlighting the gap between U.S. and European capabilities. <sup>16</sup>
- More than 75 percent of air-to-air refueling missions for the sorties of the coalition. <sup>17</sup> This support was critical because the coalition could not have otherwise maintained its time-critical targeting layout over Libya to achieve the attrition of loyalist forces, which has been described as the single most important contribution of airpower to the insurgency. Nevertheless, as said earlier, an important part of this attrition was performed by French and British helicopters, which did not require such refueling.
- The Americans executed about 75 percent of the ISR flight hours during OOD,<sup>18</sup> and about 70 percent during OUP. These assets, along with the support provided by U.S. "targeteers"

While not leading the campaign, the United States provided critical capabilities throughout OUP.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Speech delivered by General Ract-Madoux, army chief of staff, in front of members of Parliament, Athéna Club, December 21, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Author's count based on NATO daily updated released from April 9 to the October 31.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> "Written evidence from Admiral Sir John Woodward GBE KCB and colleagues," House of Commons Defence Committee, *Operations in Libya, Ninth Report of Session 2010-12, Volume II*, Additional written evidence, Ordered by the House of Commons to be published October 12 & 26, and November 15, 2011, p. 33.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Jean-Dominique Merchet, Libye: "le rôle déterminant des drones armés," blog Secret défense, Thursday, September 15, 2011, http://www.marianne2.fr/blogsecretdefense/Libye-le-roledeterminant-des-drones-armes\_a368.html.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> U.S. Mission to NATO, "Libya: Operation Unified Protector: Fact Sheet," April 28, 2011, http://nato.usmission.gov/issues/ our\_issues/libya/libya-fact-sheet2/libya-fact-sheet.html.

<sup>18 &</sup>quot;DOD News Briefing with Vice Adm Gortney from the Pentagon on Libya Operation Odyssey Dawn," March 28, 2011.

Overall, the United States enabled the implementation of a successful air and naval campaign.

and intelligence analysts 19 at Ramstein Joint Force Air Component Command (JFACC) had a tremendous importance in coalition deliberate targeting, Battle Damage Assessment (BDA), and for the dynamic targeting of loyalist forces carried out by the British, Canadians, and Americans (who belong to the "five eyes" club<sup>20</sup>). However, the delay in sanitizing intelligence before making it releasable to other partners partially hindered the timely support of other members of the coalition.<sup>21</sup> A classified report, accidentally leaked to the press by the Danish Air Force Tactical Command, heavily criticized this situation. It stated for example that "Unlike the U.S., NATO did not have adequate access to tactical intelligence to support the operation" and to perform correct targeting, including the collateral damage estimate, a situation that forced the Royal Danish Air Force to curtail its operations.<sup>22</sup> To plan and execute their S-CAR missions, the French Navy and Air Force pilots therefore relied heavily on their national space, air, and naval ISR resources (the navy surface combatants and attack submarines were critical assets for ISR purpose, as recognized by LTG

Bouchard<sup>23</sup>). These reports echo NATO's Joint Analysis and Lessons Learned Center report on the Libya campaign, which stated that "Nations did not effectively and efficiently share national intelligence and targeting information among allies and with partners,[...] The inability to share information presented a major hindrance to nations deciding if a target could be engaged."<sup>24</sup>

Overall, the United States enabled the implementation of a successful air and naval campaign, which was however eventually constrained by the limited combat assets that the few willing Europeans committed. Arguably, further U.S. combat capabilities could have certainly accelerated the attrition of loyalist forces. Nevertheless, it is not entirely obvious that any larger scale operations could have really sped up the outcome of a war that relied primarily, at the tactical level, on the fighting capabilities available to the insurgents, and at the operational level on their capacity to coordinate and eventually maneuver toward Tripoli. In that regard, the direct training and logistical support provided to rebel forces, particularly in the mountainous Nefoussa Jebel area of northwestern Libya, may have had as large an impact as the air and naval campaign.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Carnegie Europe (NATO), speech as delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta, Brussels, Belgium, Wednesday, October 5, 2011, http://www.defense.gov/Speeches/Speech. aspx?SpeechID=1618.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> A private club born out of U.S. and British intelligence collaboration in World War II. The members, Canada, Australia, New-Zealand, the United Kingdom, and the United States, share virtually all intelligence, and pledge not to practice their craft on one another, http://www.pbs.org/newshour/rundown/an-exclusive-club-the-five-countries-that-dont-spy-on-each-other/.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Robert Densmore, "French Pilots Over Libya Decline U.S. Intel; Clearance Just Too Slow," AOL Defense, September 21, 2011, http://defense.aol.com/2011/09/21/french-pilots-overlibya-decline-us-intel-clearance-just-too-sl/.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Gerard O'Dwyer, "Secret Report Criticizes NATO's Command in Libya," *Defense News, October 28, 2012*, http://www.defensenews.com/article/20121028/DEFREG01/310280001/Secret-Report-Criticizes-NATO-8217-s-Command-Libya.

 $<sup>^{23}</sup>$  Jean-Christophe Notin, La vérité sur notre guerre en Libye, Fayard, October 2012, p. 109.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Eric Schmitt, "NATO Sees Flaws in Air Campaign Against Qaddafi" *The New York Times, April 14, 2012*, http://www. nytimes.com/2012/04/15/world/africa/nato-sees-flaws-in-air-campaign-against-qaddafi.html?pagewanted=all&\_r=0.

3 MALI

**Operation Serval is a Clear French Victory** 

ost Western partners were of the same mind in 2012 regarding the strategy to expel al-Qaeda in Islamic Maghreb (AQIM) from the north of Mali, having agreed to an indirect strategy relying on two prongs. The main effort was to come from the forces of Economic Community of West African States (ECOWAS) countries, with the support of the European Union Training mission in Mali (EUTM) whose task was to provide basic training for the Malian troops. The implementation of this strategy was rather lengthy and uncertain, as the African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) was underfunded, and the EUTM plagued by the lack of focus on the part of many European partners. Concurrently, in the fall of 2012, the French headquarters undertook a significant effort to gather intelligence and plan operations.

The offensive launched by the jihadists in January 2013 surprised most European capitals and broke the consensus on the implementation of the indirect strategy. Bamako asked Paris for help and, along with African partners, the French felt enough of a sense of urgency to intervene directly. The worst case scenario of the Malian capital falling would have caused the strategy to collapse, on top of having given jihadists the opportunity to take numerous new Western hostages. French President François Hollande therefore made the unilateral decision to launch Operation Serval on January 11.

Initial interdiction operations to break down the AQIM offensive were executed by the French military without any allied support. These operations involved special operation forces of 250 men, supported by a small fleet of helicopters and tactical airlift aircraft already deployed in the area, along with French Air Force Rafale fighters departing from France and Mirage 2000D from their home base in Chad. In the following days,

this initial deployment was reinforced by the first conventional units to arrive in Mali in order to consolidate the interdiction effects, and then to free the Niger River area. This first battlegroup was composed of units deployed from regional bases in Chad and Côte d'Ivoire, as well as from France.

In mid-February, the French troops spread across northern Mali and, with support from Chadian forces, attacked the AQIM sanctuary in the northern mountains, the Adrar des Ifoghas. The French force then numbered more than 6,000 personnel.25 The chain of command matured, with force headquarters transferred from Dakar (Senegal) to Bamako, which handled most operational level responsibilities transferred from Paris, a brigade headquarters in Gao (Mali), and an air component command in N'Djamena (Chad). The force was composed of three battlegroups, including a mechanized one, hundreds of special operations soldiers, 14 combat and reconnaissance aircraft, 20 attack and utility helicopters, around 10 dedicated Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance (ISTAR) assets, and 24 tactical airlift aircraft (see below) supported by a strong logistics battalion.<sup>26</sup> The contribution of the Navy was also significant. The Bâtiment de Projection et de Commandement (BPC, Command and amphibious assault ship) Dixmude transported the bulk of the mechanized battlegroup from France to Dakar, and the five ATL-2 maritime patrol aircraft were among the most important ISTAR assets of the operations.

Initial interdiction operations to break down the AQIM offensive were executed by the French military without any allied support.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> See data provided by the Ministry of Defense in Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, Rapport d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'opération Serval au Mali, July 18, 2013, pp. 39-41.

 $<sup>^{26}</sup>$  As described in Jean-Marc Tanguy, "Les capacités françaises à l'épreuve du terrain," Raids Aviation, Issue n°6, March-April 2013, pp 36-45, and from the same author "Réductions de voilures outremer," Raids Aviation, Issue n°7, May-June, 2013, p. 9.

The system of power in Bamako remains very fragile.

By April, the operation has achieved its main effects: the liberation of northern part of the country, the dislocation of the jihadist AQIM-MUJAO-AnsarDine coalition, and the destruction of their paramilitary capabilities. Surviving hardcore elements of AQIM were by then dispersed in other ungoverned spaces of the Sahel region: southern Algeria, northern Niger, and southern Libya, where they are establishing a new sanctuary. Residual AQIM and MUJAO (Mouvement pour l'Unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest [Movement for Oneness and Jihad in West Africa]) cells remain active in the Niger area with the ability to execute acts of terror. Concurrently, Operation Serval accelerated the deployment of the AFISMA forces, which were intended to perform area control operations, and of the EUTM for which France provides one-third of the personnel.

### French Engagement in Mali Faces More **Daunting Challenges**

Short- to long-term challenges are daunting and similar to those in many other failed states.<sup>27</sup> In the south, while the presidential and legislative electoral process went as planned, the system of power in Bamako remains very fragile. At the same time, the Malian armed and police forces, as well as the Malian administration, need to be rebuilt from scratch. This system of power does not (and probably will never) extend its control over the northern part of the country, which remains virtually ungoverned,28 and increasingly unsecured for several reasons: a terrorism campaign led by AQIM-MUJAO forces now fused into the Al Mourabitoun movement, the enduring and unanswered "Tuareg issue" (highlighted again

recently by the failure of the Malian forces to expel the Tuareg MNLA (Mouvement National de Liberation de l'Azawad [National Movement for the Liberation of Azawad]) movement from their stronghold of Kidal) and the proliferation of small self-defense militias seeking government rewards for their protecting role.

In this context, the government now in office seemed to resume the patronage policy of the former president, Amani Toumanu Tourré, in order to buy a modicum of stability. At the same time, the international "comprehensive approach" seems to have stalled due to clear disinterest: the UN-led MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali [United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali]) forces have fewer capabilities than the former MISMA (Mission Internationale de Soutien au Mali sous conduite africaine [Africa-led International Support Mission to Mali]), and the real funding by the international donors seems to be limited.

In such an environment, the French are increasingly criticized in Bamako for being too soft on the Tuaregs.29 Their "tightrope strategy" aimed at preventing further violence between the MNLA and the Malian forces, while at the same time calling for Tuareg disarmament, has prevented Malian forces from extending their control over the Kidal region, and seems to have reached its limit. Despite these criticisms, the French Serval force remains the most important element in preventing the reinforcement of the jihadists and armed conflict from the North. The number of troops has decreased to one battlegroup of about 1,000 men, two-thirds of them being dedicated to counter-terrorism operations in the Gao area. This battlegroup now forms a part of the redeployment

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Author interview with a Malian expert.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Youssouf Diallo, "Le ministre de la Communication lors du Forum des Dirpubs : 'Nous ne maîtrisons pas la situation au nord du Mali," Maliweb, December 9, 2013, http://www. maliweb.net/news/la-situation-politique-et-securitaire-aunord/2013/12/09/article,184293.html.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Pauline Jacot, "Serval: une occupation qui dérange?," Le Point, December 7, 2013, http://www.lepoint.fr/monde/mali-servalune-occupation-qui-derange-06-12-2013-1765595\_24.php.

of the French forces aimed at sustaining a provide Paris. At first, the U.S. administration

of the French forces aimed at sustaining a protracted counter-terrorism campaign over the whole Sahara/Sahel region.<sup>30</sup>

Operation Serval proved a remarkable military success that outlined the level of proficiency of French troops and airmen, as well as their flexibility, a very good level of joint synergy, the quality of the intelligence preparation of the battlespace and the ISR support during the conduct of operation, and the relevancy of forward presence in Africa, among other things. In many respects, this success was built on the many lessons learned from the Afghanistan and Libya operations, and demonstrated a military machine at the height of its effectiveness. Nevertheless, this operation as a whole, and particularly the quickness of the overall deployment, represented a true *tour de force* for French military.

### Few Allies Provided Significant ISR and Logistical Support

While the main effects on the field were achieved by French forces — with strong support from Chadian troops — the engagement highlighted or confirmed numerous shortfalls concerning the inter-theater and intra-theater air mobility, the age or limitations of several systems, intelligence sharing between special operations forces and conventional ones, or signal capabilities to support network-enabled operations in such area of operations.<sup>31</sup> In those instances, Western partners provided limited but notable support.

At the beginning of the French engagement, the Obama administration hesitated regarding the strategy to follow and the kind of support to

was divided on the level of threat that AQIM represented and the real goals of the group's offensive on the country. The United States had severed ties with Mali since Captain Amadou Sanogo's 2012 coup, putting an end to all capability support of the Malian army. While the State Department determined that the jihadists did not present a clear and present danger to U.S. interests, the Department of Defense expressed stronger concerns about their link with al Qaeda and therefore considered that they constituted a growing danger.32 In that regard, the situation was to some extent the opposite of the Libya campaign, where the Pentagon was more reluctant to commit. Despite Operation Serval representing the kind of burden-sharing advocated by Washington, the administration seemed to have doubts about the strategic rationality of the engagement beyond the hasty French resolution, and saw the risk of a new open-ended war pursuing ill-defined objectives.<sup>33</sup> As a result, President Obama eventually decided on limited air mobility and ISR support to Paris, code named Juniper Micron.

Since the beginning of Operation Serval, U.K. Prime Minister David Cameron expressed strong support for the French action. The British were the first to provide airlift and ISR support to the engagement, and after that considered the possibility of providing a "sizeable amount" of ground troops under three possible options: the contribution of about 40 men to the EUTM, the deployment of a force protection unit, or the detachment of a complementary training mission

[Mali] was to some extent the opposite of the Libya campaign, where the Pentagon was more reluctant to commit.

<sup>30 &</sup>quot;Carte: la France réorganise ses forces militaires au Sahel," France24, May 8, 2014, http://www.france24.com/fr/20140508-carte-sahel-terrorisme-armee-france-reorganisation-militaires-tchad-mali-niger-burkina-faso/.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> See Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, op cit. p. 69-77.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Mark Mazzetti and Eric Schmitt, "U.S. Sees Hazy Threat From Mali Militants," *The New York Times*, January 16, 2013, http://www.nytimes.com/2013/01/17/world/africa/us-sees-hazy-threat-from-mali-militants.html?hp&pagewanted=all.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> David E. Sanger and Eric Schmitt, "U.S. Weighing How Much Help to Give France's Military Operation in Mali," *The New York Times*, January 25, 2013 http://www.nytimes.com/2013/01/26/world/africa/us-weighing-how-much-help-to-give-frances-military-operation-in-mali.html?\_r=0.

Operation Serval further highlighted the Achilles heel of the French military, strategic airlifting, which represents a critical capability shortfall for the power projection of what is the main interventionist force of Europe.

for AFISMA troops. The latter option was selected. All these options fell short of combat operations since the U.K. Parliament did not want British deployment to be "bogged down."34 For the British, the limitation on further engagement in Mali was due to their massive commitment in Afghanistan — nearly 7,000 men — which prevented them from deploying a ground contingent. A few other partners, such as Belgium, Denmark, and Spain, provided immediate and spontaneous support to France, but many others remained suspicious about France's final intent.35 France's Western partners were involved in four main areas: airlift, air refueling, ISR support, and training.

Operation Serval further highlighted the Achilles heel of the French military, strategic airlifting, which represents a critical capability shortfall for the power projection of what is the main interventionist force of Europe. The current French air fleet is too old, too small, and mainly tactical. It includes about 80 aircraft: 14 C-130 Hercules, 40 C-160 Transalls, and 24 newer but lighter CASA CN 235s procured to fill the gap until the arrival of A400Ms. However, the readiness of this fleet edges around the 50 percent mark due to the age of the planes.<sup>36</sup> For Operation Serval, the French Air Force committed the bulk of its available fleet to airlift troops and perform airborne operations. For example, between six and seven of the 14 C-130 were dedicated to the operation.37

Therefore, the inter-theater projection of nearly all equipment and logistical support, totaling 19,000 tons by the end of February, was undertaken by non-French military assets. The bulk of this projection was done by private contractors hired by the French MoD: Antonov cargo planes handled 48 percent, and MN Eider and Louise Russ rollon/roll-off ships around 38 percent. 38 The British, U.S., and Canadian C-17 strategic airlift planes contributed to moving 13 percent of this material.39 From U.S. side, as detailed by Globalsecurity, "by March 2013, 93 missions supplying 5.3 million pounds of cargo had been flown in support of Operation Juniper Micron. This included some 220 individual sorties responsible for delivering 1,630 passengers and 2,639 short tons of cargo."40

In complement, German, Belgium, Dutch (through the operational control of the European Air Transportation Command, EATC), Danish, and Spanish air forces contributed to the intra-theater airlift of French forces, initial elements of the European Training Mission in Mali (EUTM) and, more importantly, of the African-led International Support Mission to Mali (AFISMA). The three German C-160s were specifically dedicated to the latter.41

Air-to-air refueling (AAR) of FAF aircraft was a second critical area of support. The French engaged most of their available means, namely five

<sup>34</sup> Nicholas Cecil and Peter Allen, "U.K. troops 'must not get bogged down' on Mali training mission," London Evening Standard, January 15, 2013, http://www.standard.co.uk/news/ world/uk-troops-must-not-get-bogged-down-on-mali-trainingmission-8452498.html.

<sup>35</sup> Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, op cit., p. 85.

<sup>36</sup> M. Serge Grouard, Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), tome VI: défense préparation et emploi des forces : air, October 10, 2012, http://www.assembleenationale.fr/14/budget/plf2013/a0256-tVI.asp#P185\_20768.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Jean-Marc Tanguy, "Hercules passe le quart de siècle," Raids aviation, Issue n°7, May-June 2013, pp 52-61.

<sup>38</sup> Jean-Louis Venne, "Le MN Eider embarque une grosse cargaison de fret militaire à destination du Mali," Mer et Marine, January 28, 2013, http://www.meretmarine.com/fr/content/ le-mn-eider-embar que-une-grosse-cargaison-de-fret-militairedestination-du-mali.

<sup>39</sup> Marco Stéphane, "Serval, l'opération de tous les superlatifs," Air Combat, Issue n°1, July-August, 2013, p. 74; Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, op cit., p. 71.

<sup>40 &</sup>quot;Operation Juniper Micron," Globalsecurity.org, undated, http://www.globalsecurity.org/military/ops/juniper-micron.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Norbert Thomas, European Air Transport Command succeed in Operation Serval, EATC, June 21, 1013, http://eatc-mil. com/45/Articles/News%20&%20Press%20updates/113/EATC+ri sing+in+Pooling+and+Sharing+.

C-135FRs. The U.S. Airlift Military Command provided USAFRICOM three KC-135s, which performed two sorties per day.<sup>42</sup> This provided almost 50 percent of the AAR capability, and contributed decisively to the remote airpower capacity. Germany also contributed starting in March, with one A-310 MRTT.

Another key area was the ISR support. This support was clearly critical. Even though French armed forces have quality reconnaissance satellite systems (Pléaides, Helios) as well as tactical reconnaissance assets (Rafale with Reco-NG pods, Mirage F-1 PRESTO), they lack persistent airborne ISR capabilities (mainly provided at that time by three outdated Harfang UAS systems and five very versatile Navy maritime patrol ATL-2), as well as wide-area sensors to support dynamic operations against fleeting targets over such theater of operations. In Mali, the support was instead provided mainly by the U.K. and the United States. The Pentagon dedicated many assets including U.S. Special Operations Command U-28 light ISR aircraft, Navy EP-3 Signal Intelligence aircraft, one Air Force Global Hawk MQ-4 UAS later reinforced by a battlefield surveillance E-8C Joint Stars plane,43 and one MQ-1 Predator system with two aircraft at Niamey (Niger).44 The British committed one R-1 Sentinel battlefield surveillance system operating from Dakar for four months. The latter provided French command with about 100 geospatial intelligence reports on key areas of interest, such as the Tessalit airfield, Gao, or the Mali-Niger border,

Unsurprisingly, General Christophe Gomart, the head of the French Directorate for Military Intelligence, highlighted that the United States was the main partner for intelligence exchange, followed by the U.K., Germany, Canada, and Sweden. 48 It seems to indicate that the restrictive disclosure policy, traditionally hindering timely information dissemination, had evolved positively. These are clear indicators of political will in London and Washington to strongly support French counterterrorism actions in Sahel area.

Finally, the United States also provided satellite communication capabilities over the area to augment limited existing French capabilities.<sup>49</sup> These capabilities made operations of the French Harfang drones based in Niamey possible, since the Sahel area is not covered by the civilian satellite communication system traditionally used by these UAVs to perform remote operations.<sup>50</sup>

It can therefore be concluded from these elements, as a recent French parliamentary mission has

to support future operations planning.<sup>45</sup> U.S.<sup>46</sup> and British<sup>47</sup> battlefield surveillance systems also provided direct, time-critical ISR information for close air support and force protection of French troops.

In Mali, the support was instead provided mainly by the U.K. and the United States.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, op cit. p. 61.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Pierre Tran and Marcus Weisgerber, "Deputy U.S. SECDEF Voices Support for French," *Defense News*, January 28, 2013; and Guillaume Steuer, "Mali: l'aide américaine en chiffres," *Air et Cosmos*, February 20, 2013, http://www.air-cosmos.com/defense/mali-l-aide-americaine-en-chiffres.html.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Craig Whitlock, "Drone base in Niger gives U.S. a strategic foothold in West Africa" *The Washington Post*, March 21, 2013, http://articles.washingtonpost.com/2013-03-21/world/37905284\_1\_drone-bases-unarmed-predator-drones-surveillance-drones.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Craig Hoyle Royal Air Force lifts lid on Sentinel's role in Mali, Flight International, July 10, 2013, http://www.flightglobal. com/news/articles/royal-air-force-lifts-lid-on-sentinel39s-role-in-388092/.

 $<sup>^{\</sup>rm 46}$  Author discussions with French officers who participated in Operation Serval.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Royal Air Force "Operation Newcombe: Assisting the French in Mali," *The official annual review 2014*, Key Publishing Ltd, p. 24.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Jean-Marc Tanguy, "La problématique centrafricaine a été parfaitement comprise," Interview with General Christophe Gomart, *Raids*, n°335, April 2014, p. 66.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, op cit., p. 77.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Jean-Dominique Merchet, "Pourquoi il n'y a pas de drones au Sahel," *blog Secret Défense*, September 24, 2010.

pointed out,<sup>51</sup> that France could have executed this operation alone, but certainly could not have sustained the same course of action without these levels of allied support, which made the quick operational tempo that characterized Operation Serval possible. In the absence of these capabilities, Operation Serval would have been far more lengthy and sequential, with reduced ISR and airpower support, and thus leading to a far less efficient attrition effect on the jihadists.

<sup>51</sup> Christophe Guilloteau and Philippe Nauche, op cit, p. 69.

4

### LESSONS LEARNED AND KEY TAKEAWAYS

he engagements in Libya and Mali are arguably the expression of a new strategic configuration for western coalitions, at least in Africa.

A New Model of U.S.-Enabled, French (or U.K.)-Led Very Limited Coalitions

### U.S. Commitment Limited to an Enabling Role

The first element of this new configuration concerns the shift in the U.S. strategy that these engagements have highlighted.

It is interesting to note that actually the United States has filled the "enabler" role rather than taking a "leading from behind" posture. In the case of Libya, Washington shared the operational leadership position at the beginning of the campaign, and then supported an effort that lacked a strong central leadership despite French and British efforts to assume such responsibility. In Mali, the French led the effort unilaterally from beginning to end. From an operational perspective, the U.S. military provided enabling capabilities in both campaigns, primarily air-to-air refueling, suppression of enemy air defenses (SEAD), ISR and targeting support in Libya, and air-to-air refueling, strategic airlift, and ISR in Mali. In both cases, the operations would have continued without this level of support but with a far less effective course of action, particularly in Libya. This enabling function continues; Operation Juniper Micron is still contributing important ISR and special operations activities supporting the whole French regional counter-terrorism campaign.52

This U.S. position should be understood as the result of a shift in policy priorities rather than the consequence of a shortfall of military capabilities

52 Nick Turse, "Washington's Back-to-the-Future Military Policies in Africa, America's New Model for Expeditionary Warfare," TomDispatch.com, March 13, 2014, http://www.tomdispatch.com/blog/175818/.

in absolute terms. Certainly, the U.S. capabilities for the African region are weaker than elsewhere since USAFRICOM, designed for security assistance, only has a few assigned combat forces and the U.S. Navy has almost disappeared from the Mediterranean Sea. Nevertheless, U.S. European Command (USEUCOM) forces remain strong, with three brigade combat teams and around 100 combat aircraft accompanied by the full range of combat support capabilities. The Libyan operation has demonstrated once again that the U.S. military machine can swiftly mobilize the required capabilities based in the continental United States and assigned to other combat commands. The rebalancing toward Asia, a new pillar of U.S. foreign policy, has not created a posture that would prevent the U.S. military from intervening elsewhere. Regarding the U.S. Navy for example, this shift is more qualitative than quantitative. Until 2020, the Navy plans to dedicate its most modern combat capabilities to this region, while keeping in place its policy to increase the non-rotational forward presence forces in Europe and the Gulf as well.53

Such minimal involvement corresponds to a doctrine advocated by Tom Donilon, a former U.S. national security adviser, which favors a light footprint, a heavier reliance on special operations and a rebalancing of burden-sharing with their allies. As the comparison in the U.S. media between the Afghan and Mali engagements demonstrated, this policy is primarily a consequence of ten years of exhausting counter-insurgency campaigns and of a "war fatigue" in the public opinion and among decision-makers. Alexandra de Hoop Scheffer, Paris office director of the German Marshall Fund of the United States, explains that it is clearly related to an ongoing questioning of the effectiveness of direct military intervention, which reflects the

The Libyan operation has demonstrated once again that the U.S. military machine can swiftly mobilize the required capabilities based in the continental United States and assigned to other combat commands.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> U.S. Navy, Navy's Role in the DoD Rebalance to the Asia-Pacific Region, November 2012.

The European contribution to the ISAF ... represented more a demonstration of transatlantic solidarity than a real endeavor to clear Taliban or Haqqani movements in an area where no one has any strategic interests.

primacy of economic statecraft, a doctrine at the heart of Hillary Clinton's diplomacy.<sup>54</sup>

### The European Strategic Lines of Divide

A second key lesson to take from these engagements is that the relative U.S. restraint contributed to putting a few willing European partners at the forefront of the current Western coalition, while leaving out NATO as a whole, and not even mentioning the EU.

Europe is indeed divided by the fault lines that exist between its members in terms of national strategic interests and cultures, which diminish its stature as a unified strategic entity. The acceptability of the use of force for contingency operations represents a major difference, for instance between interventionist partners (mainly France and the U.K.) and countries that consider themselves "civilian powers" (for example, Germany). While these divisions have existed for a long time, recent operations had contributed to blurring them until now. For example, European partners have been committed to the struggle against piracy off the coasts of Somalia because of their economic interests and because it constitutes an international police effort, without use of force, thereby being an "acceptable" engagement. The European contribution to the ISAF started before the largescale insurgency resumed and, for many countries involved, represented more a demonstration of transatlantic solidarity than a real endeavor to clear Taliban or Haqqani movements in an area where no one has any strategic interests. This lack of strategic cohesiveness against the enemy became quite obvious through the numerous caveats of

national military contingents.<sup>55</sup> The Libya and Mali cases brought these fault lines to light and force the rethinking of these partnerships.

Since the end of the last decade, French authorities have been going through a period of reduced inhibition in the use of force.<sup>56</sup> Until recently, French leadership was mired in a mentality of prevention and/or peace support efforts, but rediscovered real "war" in the Afghan regions of Surobi/Kapisa in 2008. Such counter-insurgency operations achieved at best mitigated results, as in many other areas in Afghanistan, but this outcome did not have a tremendous impact on French interventionism. At the same time, indeed, the operation in Côte d'Ivoire to remove Laurent Gbagbo from power after the election of Alassane Ouattara in 2011 and the success of the operation in Libya contributed to instilling in French leadership the perception of a real strategic (and political) usefulness of a limited use of force. This perception was confirmed again recently by Paris's willingness to strike in Syria or by the intervention in the Central African Republic.

While there is a cultural proximity with the British, the U.K. is currently less interventionist. The rebuttal by the House of Commons of any form of intervention in Syria highlighted that "war fatigue" also afflicted the British public opinion.<sup>57</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Speech delivered at the symposium "Quelle ambition pour la France face aux ruptures stratégiques," FRS/*Le Monde*, Maison de la chimie, April 17, 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> See Stephen M. Saideman and David P. Auerswald, "Comparing Caveats: Understanding the Sources of National Restrictions upon NATO's Mission in Afghanistan," *International Studies Quarterly*, 2012, 56, pp. 67–84.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> As pointed out by Colonel Eric Guillemin, chief of staff of the headquarters of Operation Serval, Exemple récent de l'opération au Mali, Speech delivered at the "Operational art" symposium organized by the "Etat-Major de Force et d'Entraînement," Ecole Militaire, July 3, 2013; and by Camille Grand, director of the Fondation pour la Recherche Stratégique, author interview, July 15, 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Gerry Holt and Justin Parkinson, "Syria: Are U.K. anti-war protests gaining momentum?," BBC News, August 28, 2013.

Libya and Mali brought to light the fact that France and the U.K. could rely only on a small amount of interventionist partners, mainly Belgium, Poland, and the Nordic countries, who have shown willingness to use their few capabilities to support such contingencies. However, it seems that the strategic priority of Nordic countries remains regional security, which is one key driver, along with the defense budget constraints, of the Nordic Defence Cooperation framework, a vivid example of effective sharing and pooling. <sup>58</sup>

# The Sustainability of this Strategic Configuration Remains in Question

The key question concerns the continuation of this "U.S.-enabled, French- (or perhaps, in the future, British-) led limited coalitions" construct. From a U.S. perspective, the final success in Libya seems to validate the relevancy of the light footprint approach and therefore of this construct — at least according to a few influential commentators.<sup>59</sup> This is also because in Mali the French succeeded at exactly what the Americans expect from their European partners. Concurrently, the political reluctance to engage, the relative decreasing military budget, and its impact on readiness mean that the U.S. military will focus on its higher priority missions, primarily the protection of the continental United States and the reassurance of U.S. allies in the Pacific, even though the United States will continue to deploy significant means in Middle East and Europe.

Nevertheless, one should not take this evolution for granted in the longer term. Such a strategic

# The Unabated Downsizing of European Military Capabilities

This strategic configuration implies that the Europeans have the required capabilities, as the United States has strongly and endlessly advocated. As Ambassador Alexander Vershbow, NATO deputy secretary general, pointed out recently: "we should be aiming for the day when no single Ally needs to provide more than 50 percent of certain critical NATO capabilities [...] to work towards a collective European full-spectrum military capability to balance that of the United States."60 However, the trend follows exactly the opposite path. During OUP, the whole group of partners did not succeed in sustaining more than an average of 50 strike sorties per day. Countries such as Denmark, Norway or Belgium, despite being strongly committed to the operation, were only able to deploy only four to six F-16s and ran short of ammunition very rapidly (i.e. Denmark) or disengaged early (i.e. Norway). With the notable exception of Poland, nearly all European partners, hit hard by austerity policies, are going forward with the reduction of their military budgets and are abandoning whole sections of their military.

This downsizing is also affecting the two largest European military forces. The British armed forces were overstretched and "maxed-out" in 2011 after Libya, a situation that will eventually

Libya and Mali brought to light the fact that France and the U.K. could rely only on a small amount of interventionist partners.

configuration is very fragile, with its viability in the future depending on three interrelated variables: the evolution of European capabilities, the risks assumed in the courses of action in operations, and the strategic challenges faced off by Europeans.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> As presented by Juha Jokela, program director at the Finnish Institute of International Affairs and Erik Brattberg, analyst at the Swedish Institute of International Affairs, at the symposium "EU and NATO as global players: towards deepening mutual cooperation?" at FRS, April 22, 2013. See also the website of this framework, http://www.nordefco.org/.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> David Ignatius, "A successful post-Bush foreign policy," *The Washington Post*, September 4, 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> "Closing the gap: Keeping NATO strong in an era of austerity," Speech by Ambassador Alexander Vershbow, NATO Deputy Secretary General, at the 48<sup>th</sup> Annual Security Conference of the Norwegian Atlantic Committee, Oslo, Norway, February 11, 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Gareth Jennings, "Afghanistan and Libya left U.K. forces 'on the edge," *Jane's Defence Weekly*, November 25, 2011.

In Mali, the French forces were already committed to the maximum of certain of their capabilities in areas such as logistical support and projection. be mitigated as their engagement in Afghanistan winds down. Nevertheless, rebuilding forces takes times and the process leaves them open to threats (also faced by the French) of readiness shortfalls, which are further worsened by delays in several modernization programs and the harsh budget cuts decided upon by the Strategic Defence and Security Review (SDSR) of October 2010.<sup>62</sup> IISS analysts note that SDSR "reduced the defence budget by about 8 percent, leading to a 20-30 percent reduction in the U.K. armed forces' operational ambition and deployable capability."<sup>63</sup> Some defense analysts have even called the SDSR, the "Suicidal Disarmament and Surrender Retreat."<sup>64</sup>

In France, the Ministry of Defense has succeeded in preventing catastrophic scenarios during the strategic review completed last year, obtaining only a slight budget decrease in real terms over the next couple of years. Nonetheless, it means that the scaling down process of the French armed forces engaged in 2008 will continue. The French army will lose one of its eight combat brigades and the combat aircraft fleet will be cut by 25 percent from 300 to 225 fighters. Despite important shortfalls, the French armed forces have been able to maintain almost full-spectrum capabilities. With such means, the U.K. and France plan on being able to do a surge of two (FRA) or three (U.K.) brigades with an air and naval support equivalent to OUP and to support the continued deployment of a brigade-size force for stabilization operations. However, as reminded by the French army chief of staff, these planned capabilities will be funded only under the condition that the budget is still

available after 2015.65 This is not likely given the enduring pressure of the Ministry of Finance to reduce credits and regular cost overruns regarding the operations or the personnel.66 Even if this is the case, one can raise serious doubts about the ability of the French forces to execute, at the end of the programmed reduction in 2019, the operational contracts determined by the new Defense White Book. In Mali, the French forces were already committed to the maximum of certain of their capabilities in areas such as logistical support and projection. Operation Serval involved elements of one-third of the infantry and artillery regiments of the French army,67 therefore leaving it with few reserves in terms of ground combat capabilities. The decreasing number of assets and means is of course partially offset by expanded capabilities provided by the new systems being procured. However it is doubtful that five years from now, French forces will be able to renew operations of the scale of OUP or Operation Serval if at the same time they are already engaged in other theaters (as it was the case during Mali) and required to execute their standing homeland security-related missions and to maintain training capabilities.

#### Risky Courses of Action

Secondly, these limitations have a clear impact from an operational perspective. The European "coalition of the (few) willing" has put French or British militaries in charge of achieving the major effects

 $<sup>^{62}</sup>$  See for example, Marco Giannangeli, "No British submarines to patrol Falkland Islands,"  $Daily\ Express,$  March 10, 2013.

<sup>63</sup> IISS, Military Balance 2013, p. 105.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> William Forbes, "The SDSR is a slash-and-burn campaign plan — and it's time the Government admitted it," *Daily Mail*, April 9, 2012, http://www.dailymail.co.uk/debate/article-2127183/The-SDSR-slash-burn-campaign-plan--time-Government-admitted-it.html?ito=feeds-newsxml#.

<sup>65</sup> Public hearing, General Bertrand Ract-Madoux, Army chief of staff, on the 2014 "Loi de Programmation militaire, et le projet de loi de finances," National Defense and Armed Forces Committee of the Assemblée Nationale, October 16, 2013, http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/13-14/c1314013.asp.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Cour des Comptes, Analysis of the Execution of the State budget, according to missions and programs, Exercise 2013, Défense, May 2014, http://www.ccomptes.fr/content/download/68561/1858348/version/3/file/NEB\_2013\_Defense.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Author count based on Operation Serval order of battle as detailed by Jean-Marc Tanguy, "Lopération Serval se poursuit dans les montagnes des Ifoghas," *Raids*, n°323, April, 2013, pp. 30-31.

on the field without being able to replicate the U.S. way of war. Given their limited capabilities, the Europeans cannot employ any overwhelming power against their opponent(s), and are forced to favor more effects-based courses of action, based less on attrition techniques and, more importantly, riskier than U.S. courses of action. This is however offset by the fact that French and British strategic cultures are not as risk-adverse as the U.S. one, since the latter is characterized by the willingness to achieve, in remote overseas contingencies, a rapid decisive victory at a minimum cost for U.S. lives that would otherwise run the risk of eroding the support of public opinion.<sup>68</sup> The U.S. approach implies the use of stand-off firepower to prevent the exposure of U.S. troops wherever possible, which means the U.S. military regularly favors courses of action that balance effectiveness with force protection (except in the case of some special operations), and use the force as required to prevail. Such cognitive dispositions are obvious in most conflicts at both at the operational and tactical level. Conversely, the French or British are more ready to accept the risk implied by their limited capabilities because of their legacy of colonial warfare and their ability to deploy only limited forces in remote contingencies with a lower level of support than the one U.S. forces usually enjoy. Examples of such very risky courses of action drawn from recent operations include the use of French helicopters during the Libya campaign or the way a handful of special operations helicopters stopped jihadist columns at the beginning of Operation Serval. One can argue that none of these courses of action would have been executed by the U.S. military, given the risks of these missions.

#### Overwhelming Future Strategic Challenges

The question that remains to be answered is whether such a military construct would be able to deal with the growing strategic challenges it is intended to answer. One can argue that it may remain sufficient to once again tackle, if required, a new and urgent threat equivalent to Mali in 2013. The level of potential threat and the presence of strong and reliable partners such as Chad lend credence to this assessment. Nevertheless, the current challenge is more important than immediately meets the eye. The new strategic landscape is largely characterized by instability, the progressive emergence of an arc of fragmentation of state powers, and the proliferation of civil war situations.

First, in West and Central Africa, the thrust of radical Islamism encounters the progressive crumbling of the state structures inherited from decolonization. Combined with the outcome of Operation Serval, this has led to the proliferation of jihadist groups. To deal with this threat, Paris, well supported by Washington, is shifting toward a standing counter-terrorism campaign over the wider Sahel area. This campaign of attrition should last for years. Yet, as we have seen earlier, diminishing French capabilities would be clearly too overstretched to be able to deal simultaneously with this campaign, other engagements such as Sangaris operation in the Central African Republic, and a new important theater.

Second, the aftershocks of the Arab Spring in North Africa and the nearby Middle East are surely not over, which is a real issue from a military perspective. In these regions, warring parties may potentially exploit more fighters and large stockpiles of — sometimes very sophisticated — weapons. Last year, during the first phase of debates about a potential intervention in Syria, it became clear to most observers that European

The new strategic landscape is largely characterized by instability, the progressive emergence of an arc of fragmentation of state powers, and the proliferation of civil war situations.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> See for example the very good synthesis by Thomas G. Mahnken, *United States Strategic Culture*, Prepared for Defense Threat Reduction Agency Advanced Systems and Concepts Office, Comparative Strategic Cultures Curriculum, November 13, 2006.

An external coalition cannot achieve the structuring of a truly legitimate power system and the real stabilization of the country.

airpower, despite its sophistication and tactical skills, was undersized to dislocate the Syrian IADS alone.69 This begs the question of what a U.S.-enabled, French- or British-led coalition could undertake, in a few months or years from now, lining up downsized capabilities against a hybrid threat emerging from the chaos in Egypt or from a crumbling Algeria, while also forcing a decision on where Western interests lie. What would the outcome be of a confrontation opposing a handful of battle groups supported by a few dozen combat aircraft, helicopters, and ISR platforms, even tactically skilled, against a several thousand men-strong militia well equipped with guided rockets, artillery, mortars, and missiles systems and minimal air defense hindering airpower action at low altitude?

Third, such engagements are by essence strategically and politically not decisive. Western capitals intervene in emergency situations and then may become trapped in a social-political quagmire. This has been the case of engagements without follow-up stabilization phases, such as demonstrated by Libya. Despite the political objectives of the key actors of the coalition, the National Transitional Council never established its leadership in Tripoli and the power is now divided among various militias and factions, in a situation reminiscent of Somalia. Such has also been the case for protracted state-building engagements with boots on the ground, in operations supported by the international community according to the so-called comprehensive approach. France, in Mali, has achieved a real victory against jihadists, but has only seen limited success in taking on the daunting political, security, and social issues while AQIM

rebuilds in southern Libya. In the Central African Republic, French intervention has indirectly accelerated religious cleansing, while the failed state structure prevents any viable reconstruction. The situation in Mali, as well as the probable outcome in Afghanistan, demonstrates that a multi-year comprehensive approach may achieve local and/or short-term successes, including the build-up of a local government through electoral process or the development of local security forces. However, such cases highlight that an external coalition cannot achieve the structuring of a truly legitimate power system and the real stabilization of the country, which remain primarily dictated by the profound local political and social dynamics. Finally, the counter-terrorism campaign, which aims to achieve an enduring surveillance and the attrition of jihadist groups, is necessary but cannot be decisive as it does not achieve any political effects over the

In such circumstances, a new "Uzbeen" event, taking many casualties, or a new protracted, costly and frustrating stalemate could seriously limit or even put an end to this renewed French-led interventionism.<sup>70</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Remarks made at the symposium Libye – Syrie: Les leçons de l'intervention en Libye sont-elles applicables à la Syrie?, September 25, 2012. See also Brian T. Haggerty, Safe Havens in Syria: Missions and Requirements for an Air Campaign, Security Studies Program Working Paper, Massachusetts Institute of Technology, July 2012.

On August 18 and 19, 2008, a French patrol of the International Security and Assistance Force were ambushed in the Uzbeen Valley. Ten French soldiers were killed, the single deadliest clash for French forces in Afghanistan.

# 5

### Conclusions

e can therefore conclude that the viability of the current strategic configuration, as illustrated by Libya and Mali, remains extremely uncertain and risky. In order for this configuration to maintain its relevance, it is absolutely necessary:

- to prevent the further decrease of French and British military budgets, since the forces of both countries represent the center of gravity of any coalition under the current configuration, the new matrix of integration of other limited European's and regional partner's capabilities and since other European countries with important military forces (primarily Germany or Italy) are profoundly reluctant to commit to any significant engagement in armed conflict.
- that French and British militaries maintain or recover a standing full-spectrum capabilities forces able to deal with simultaneous engagements. This would mean putting an end to the current model of force development, which is unsustainable over the long term. This model is characterized by a continuous wilting of force structures and is an endless and costly trend of sophistication of the entire armed forces. A solution would be instead to favor the development of a balanced high/ low technology mix of forces. This means, on one hand, keeping a sophisticated force that would be able to dominate a short and high intensity confrontation, and on the other hand developing a less sophisticated but significant force capable to confront numerous but less demanding operations. This "differentiation" (term used in the new French white book) is now certainly a mantra for the organization of future French, German, and British forces. Nevertheless, several factors block such evolution: the economic and political centrality of some key actors in the national industrial

basis, the very limited margin of maneuver of planning staffs focused on saving their core programs in a context of anemic resources, and the fact that militaries tend to refuse any risk regarding future tactical confrontation. The perpetuation of the current model in a time of austerity means the evolution toward a sample force for which differentiation is reduced to a poor distinction between the few lucky, well-trained, and equipped units and the rest.

- to depart from broad top-down multilateral constructs such as European Security and Defense Policy (ESDP) whose ineffectiveness is widely demonstrated, and increase our reliance on effective limited "coalitions of the willing," such as the bilateral French/ British cooperation, and the cooperation between these two countries and other initiatives such as the Nordic Defence Cooperation framework. It does not mean that the multilateral structures are obsolete. Approaches like "bottom-up" NATO smart defense initiatives, led by the Allied Transformation Commander, and that favor the support of selected cooperation based on national requirement-driven projects may be indeed useful in such circumstances.
- to invest in flexible strategic decision-making mechanisms in coalitions (organization, processes) better equipped to deal with contingencies than the current EU or NATO political frameworks whose mechanisms are plagued, if not paralyzed, by European heterogeneity. This does not imply a disinvestment in operational NATO C2 structures.
- for France to secure partnerships by responding to the requirements of all Europeans partners willing to intervene in contingencies, but who are for now primarily

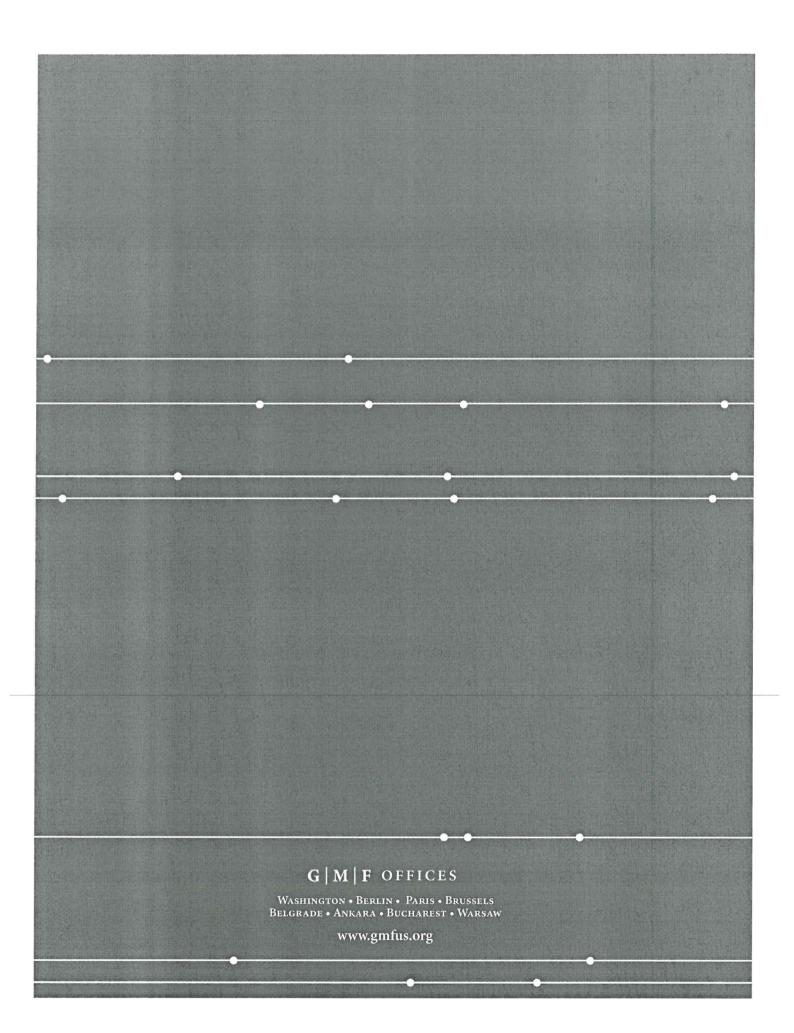
It is absolutely necessary to prevent the further decrease of French and British military budgets. concerned with regional security issues and seeking reassurance, such as the Nordic countries.

In the end, in the case of a European inability to act decisively and successfully in a significant contingency, the United States may be forced to recommit itself to the area. In his book, *Mayday*, *The Decline of American Naval Supremacy*, Seth Cropsey distorts Trotsky's famous sentence by stating that "the United States may no longer be interested in the Middle East but the Middle East is decidedly interested in the United States."<sup>71</sup> One may eventually extend this saying to the Mediterranean basin.

 $<sup>^{71}\,</sup>$  Seth Cropsey, Mayday, The Decline of American Naval Supremacy, Overlook Duckworth, 2013, p. 13.

# LIST OF ABBREVIATIONS

	- 1141 E1885 - 114			
AAR	Air-to-Air Refueling	LTG	Lieutenant General	
AFISMA	International Support Mission to Mali	MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali [United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali]	
AQIM	Al-Qaeda in Islamic Maghreb			
ATL	Atlantique [Atlantic]			
AWACS	Airborne Warning and Control System	MISMA	Mission Internationale de Soutien au Mali sous conduite africaine [Africa- led International Support Mission to Mali]	
BDA	Battle Damage Assessment			
BPC	Bâtiment de Projection et de Commandement [Command and amphibious assault ships]	MNLA	Mouvement National de Liberation de l'Azawad [National Movement for the Liberation of Azawad]	
C2	Command and Control	MRTT	Multi Role Tanker Transport	
COAC	Combined Air Operations Center	MUJAO	Mouvement pour l'Unicité et le Jihad	
CONUS	Continental United States		en Afrique de l'Ouest [Movement for Oneness and Jihad in West Africa]	
EATC ECOWAS	European Air Transportation Command Economic Community of West African States	OOD	Operation Odyssey Dawn	
		OUP	Operation Unified Protector	
		S-CAR	Strike Coordination Attack and	
ESDP	European Security and Defense Policy		Reconnaissance	
		SEAD	Suppression of Enemy Air Defenses	
EUTM	European Union Training in Mali	TNC	Transition National Council	
FAF	French Air Force	UAS	Unmanned Aircraft Systems	
IADS	Integrated Air Defense Systems	UNSCR	United Nations Security Council Resolution	
ISR	Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance	USAFRICON	USAFRICOM U.S. African Command	
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance	USEUCOM	U.S. European Command	
JFACC	Joint Force Air Component Command			



SWP Comment

Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs

# The CSDP after the December Summit

To Rebalance, the EU Should Focus Less on Missions and More on Security and Defence Cooperation

Nicolai von Ondarza and Marco Overhaus

In December 2013 the heads of state and government for the first time in five years dedicated their European Council summit mainly to the Common Security and Defence Policy. In the run-up to the meeting there was no shortage of piecemeal proposals for enhancing the effectiveness of the CSDP and strengthening military capabilities and the European defence industry. What has been lacking is an overarching vision of where the CSDP should be heading and how individual reform initiatives should be prioritised. For sure, the European Council did not provide such a vision but instead decided on a number of follow-on processes. These now need to be exploited to the fullest possible extent in order to create a new foundation for the CSDP, which should be shifted away from crisis management towards European security and defence cooperation.

The European External Action Service (EEAS) and the European Union's national governments have come to define success and failure of the CSDP almost exclusively in terms of the sheer number of civilian and military missions (to date 30 completed or ongoing missions). This logic has led to the initiation or continuation of interventions whose security value is dubious, such as the operation to secure the airport in Juba in South Sudan or the two missions to reform the security sector in the Democratic Republic of the Congo. Eleven of the seventeen ongoing CSDP operations have fewer than two hundred staff and are largely symbolic in terms of their effectiveness.

A one-sided focus on crisis management is no longer enough to legitimise and justi-

fy the CSDP. Three political developments have to be taken into account in this regard.

Firstly, European and Western interventionism has fallen into crisis. Large sections of the European Union's populations and even governments have withdrawn their support for voluntary interventions in faroff conflicts. This is not only a matter of opinion polls; in August 2013 the British lower house rejected a military intervention in Syria, a sphere of great relevance for Europe.

Secondly, the Security and Defence Policy is not given high priority at the European Union level or in the member states. That is not in itself a new fact, as this policy sphere long ago lost its centrality for the existence of the nation, and is in that sense

Dr. Nicolai von Ondarza is a Senior Associate in SWP's EU Integration Division Dr. Marco Overhaus is an Associate in SWP's The Americas Division

no longer central to the national interest. The enormous political and financial efforts required to tackle the financial and debt crisis have further shifted priorities, resulting in deep – and uncoordinated – defence cuts in most member states.

Thirdly, hopes that CSDP operations would gradually cause the security and defence perspectives of the EU member states to converge have not been fulfilled. On the contrary, even ten years after the first CSDP mission a shared European "strategic culture" is nowhere in sight.

#### A Reorientation of the CSDP

The European Council summit of December 2013 was therefore staged as a turning point for the CSDP by Council President Herman Van Rompuy. For more than a year in its run-up, the "defence summit" served as a focal point for member states and EU actors like High Representative Catherine Ashton or the European Defence Agency (EDA) which prepared numerous piecemeal proposals, for example to slim down the planning and decision-making structures or to establish a number of capability development projects such as in the area of unmanned drones.

In sum, however, the long awaited conclusions of the "defence summit" amount to exactly that – a political message that "defence matters" followed by a list of often technical and institutional improvements. At the same time it falls short of achieving the fundamental reorientation that the EU security and defence policy needs. However, the European Council left a host of difficult questions explicitly open – notably capability planning, CSDP funding and the EU Battlegroups – to be decided in the near and medium future.

These open discussions should be used to shift the focus of CSDP from operations to security and defence cooperation. Essentially, the ability of individual groups of member states to act jointly must be preserved or strengthened, and at the same time integrated into a European frame-

work: "deploy less, but able to deploy more" should be the motto.

Specifically, three areas should be addressed: the instruments and processes of the CSDP in general, the EU's rapid response capabilities and its strategic priorities.

#### The CSDP as Insurance

Firstly, the true core of security and defence policy – the idea of protection against (external) threats and challenges – should be returned to the centre of attention. This includes a rigorous examination of the effectiveness of CSDP operations to date and the possibility of ending ongoing missions. A military or civilian EU engagement should only be considered when the interests of several EU states are clearly affected and the Union has a realistic option for making an effective contribution to crisis response.

However, it will not always be possible to organise joint capabilities from all twenty-eight member states simultaneously. The European Council acknowledged this by promoting increased flexibility in capability development. It does not, however, lend impetus on the question of how to coordinate common European interest and the increase in regional "islands of cooperation" created through bottom-up engagement by some member states.

To retain the joint outlook on this cooperation the EU institutions – EEAS and EDA – should therefore strengthen these "clusters". This would allow states with similar positions on security and defence questions to cooperate more closely within the joint EU framework; for example, the northern member states, the Franco-British tandem, or the Visegrád Group.

Suitable instruments for this coordination would be the development of joint security scenarios and contingency planning in the EEAS, the creation of transparency in defence planning through the EU Military Committee, and joint training measures and exercises supported by the

EDA. Joint funding of military CSDP operations (Athena mechanism) and the EU budget for civilian missions should support this, for example by providing funds for exercises. Here, the defence summit also offers a window of opportunity, as EU leaders tasked the High Representative and EDA to develop an EU policy framework for capability planning by the end of 2014. This should be aligned as closely as possible with the existing NATO planning process. In addition to organising regional clusters, the EU could also add value through synergies with other planning processes (such as the European Semester for budget planning) and with the civilian sphere.

# Battlegroups and the European Union's Crisis Response

The development of European capabilities, in particular the EU Battlegroups (BGs), was another major issue in the run-up to the December 2013 Council. The BGs, introduced in 2004 by France and the United Kingdom, are still one-sidedly configured for very rapid deployment exclusively within the EU framework. The existing concept for the Battlegroups provides for high standby readiness (deployment within five to ten days) in combination with a rather rigid rotation principle. Both have proven problematic. Moreover, the experiences of Mali and Libya demonstrate that in acute crisis situations large individual nations such as France prefer to act alone or in small coalitions. They shy away from multilateral coordination processes when planning and preparing such operations.

The European Council endorsed some of the many reform proposals that were tabled beforehand, specifically with respect to making the Battlegroups more flexible and deployable. Already in November 2013 the Council of Foreign and Defence Ministers spelled out more detailed proposals on this (including training and advice to third countries, streamlining exercises and improving certification processes).

While these proposals still need to be implemented, the revision of the Battle-group concept ought to be more ambitious: The BG should serve the purpose of establishing and expanding European crisis response capabilities in the member states, suitable for deployment in different contexts (NATO, European Union, United Nations).

Instead of organising its rapid response forces separately – and thus at high cost – as battlegroups, the European Union should integrate them into military capabilities through a stronger functional division of labour. Regional clusters – such as between countries with special naval capabilities – could then cooperate more intensely, for example to create rapid response capabilities for fighting piracy or securing shipping routes.

Essentially, the battlegroups need to be consolidated in long-term partnerships and systematically integrated into pooling and sharing initiatives. Smaller member states could also be offered material incentives by further expanding joint financing for these forms of multilateral cooperation.

### **Strategic Priorities**

Thirdly, the European Union should make another attempt to integrate the CSDP into the strategic priorities of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Ever since the European Security Strategy (ESS) of 2003 the same political dilemma has cropped up again and again: Changes in the EU's strategic environment require a revision of the ESS but a majority of EU decision-makers fear fruitless strategic debates would distract from the urgent challenges of the CFSP/CSDP.

There is also concern that a new document might fall short of the ESS, due to the requirement of consensus. Although High Representative Ashton called for a strategic review in her report for the defence summit, the European Council watered this down to just tasking the next High Representative in rather general terms to report

in 2015 on the "impact of changes in the global environment".

Despite such worries, a strategic and political framework for the European Union's foreign, security and defence policy remains absolutely necessary, all the more so given the increasing importance of regional clusters. A joint strategy for security and defence remains, like the CFSP, an indispensable frame ensuring that the Union stays together on security policy.

The next High Representative should therefore make more than full use of the cautious approach of the European Council and turn the report on global changes into a fully fledged strategic document. This document could thus represent the agenda for the High Representative's work on the Union's foreign, security and defence policy.

For sure, preparation of such a document should be preceded by as broad a process of consultation as possible. However, a unanimous decision by the heads of state and government or the foreign ministers of the member states would, unlike in 2003, not be required to adopt it.

This "strategic work programme" could thus offer a political framework through which the defence cooperation and the reorientation of CSDP could be integrated into the Union's external relations.

The European Council has stated that

#### Outlook

"defence matters", but offered very few decisions to start the reorientation the CSDP needs. Mere institutional tweaking and piecemeal capacity projects will not fundamentally alter the current void in EU security and defence policy. To that extent, the windows of opportunities opened up by the tasks assigned by the Heads of State and Government to the various actors of CSDP for 2014/2015 should be used to the full extent. In this regard, the defence summit could still be used as a launch pad for the

much-needed reform process.

A "strategic reorientation" of the Common Security and Defence Policy must be achieved: less crisis management and more European security and defence cooperation between member states. That will neither make crisis management obsolete nor lend the CSDP a purely military character. In future, however, the member states should concentrate their energies on a smaller number of operations, first and foremost in those cases where the European Union can really make a meaningful contribution.

The political deficits - the continuing discrepancies between member states and the low political priority given to security and defence policy - cannot be completely overcome. But they have less weight if the Union focuses on promoting the ability of its members to cooperate: through joint contingency planning, the expansion of training, exercises and standardisations at the European level. In that way the Union can both play out its strengths as a coordinating frame and, through the CSDP, in the medium term enable Europe to act effectively on foreign, security and defence policy.

The proposed shift of priorities in the CSDP would also require German decisionmakers to reemphasise some of their principles. Firstly, cooperation between the European Union and NATO should be strengthened. Secondly, in the medium term Germany should explore to what extent it can function as a framework nation for smaller and medium-sized EU states. The recent reform of the German armed forces offers potential for such a role, although that would require Berlin to accept and promote regional clusters in EU defence cooperation.

The European Council is set to review the progress on the CSDP by mid 2015 at the latest. During this time, a step by step realignment of the CSDP should bring it closer to its original goal of enhancing the EU member states' ability to jointly provide security and defence.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014 All rights reserved

These Comments reflect solely the authors' views.

Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs

Ludwigkirchplatz 3-4 10719 Berlin Telephone +49 30 880 07-0 Fax +49 30 880 07-100 www.swp-berlin.org swp@swp-berlin.org

ISSN 1861-1761

Translation by Meredith Dale

(English version of SWP-Aktuell 58/2013)



# Exit strategies: what's in a name?

by Eva Gross

The December 2013 European Council identified 'increasing the effectiveness, visibility and impact of CSDP' as a priority. Ensuring adequate follow-up of CSDP missions through other EU instruments and/or external partners constitutes a key component in ensuring the long-term sustainability of peace-building actions.

The imminent adjustments to the mandate of EUPOL Afghanistan, as a result of US withdrawal plans, highlight the challenges facing the EU in this domain, as do other missions – such as EUFOR RCA – the operation launched in Central African Republic (CAR) earlier this year – where the handing over of responsibilities to external partners was an explicit goal from the outset. Conceptually, the adoption of the 'comprehensive approach' as a guiding paradigm re-opens the discussion over CSDP and how it fits into the broader EU toolbox, which has resurfaced in the context of institutional developments over the past five years.

### What's in an exit?

In essence, the discussion over 'exit strategies' concerns the degree to – and the way in – which CSDP actions are embedded in the ongoing

and complementary activities of the EU and its member states. This debate also reflects current EU orthodoxy: the 2013 Joint Communication on the Union's 'comprehensive approach', in particular, draws attention to the security-development nexus and the need for the EU and its member states to pool all instruments in pursuit of long-term, structural change towards stability and peace. Work on exit strategies, however defined, may begin with CSDP – but eventually draws on, and takes to task, all other connected components of EU foreign policy.

While the term 'exit strategy' may capture the essence of the task at hand as far as CSDP proper is concerned, it is somewhat misleading in that it covers merely one component of overall EU action – and could be taken to imply a deadline (or even a pre-determined end) to EU investment in a particular country.

'Transition strategy', which has been proposed as an alternative term, also has an operational meaning, namely the change taking place between the end of a mission and the beginning of the activation phase of other instruments.

'Follow-up action', although perhaps the most suitable term, neglects the preparatory and

sometimes long-term function of other EU instruments on which a CSDP mission builds (and with which it interacts) that are already in place on the ground.

A textbook case of sequencing EU instruments and transitioning from military to civilian CSDP operations and, eventually, EU assistance has so far materialised only on one occasion. In the former Yugoslav Republic of Macedonia, following the adoption of the Ohrid Peace Agreement in 2001 and the EU takeover of the NATO mission in 2003, the EU conducted three CSDP missions: Concordia, a military deterrence operation; Proxima, a civilian police mission; and EUPAT, a civilian planning mission – prior to the

Commission taking over the task of police reform. Importantly, such engagement took place in preparation of a larger and agreed upon goal: the former Yugoslav Republic of Macedonia's eventual EU membership.

'Adopting a longer-term view would also help to align the very different planning and operational cycles among EU actors and avoid 'gaps' between CSDP and Commission instruments.'

In the increasingly complex and protracted conflict settings and situations of fragility in which the EU currently engages, such sequencing (or even an immediate end of security assistance) is often neither possible nor desirable. What is more, the creation of the EEAS has also changed the utility of CSDP as well as its place in the broader EU 'system': the aim now is to have CSDP integrated in the overall EU policy loop and also for it to constitute part of a political engagement process. CSDP's role as a signal of interest and investment on the part of the member states (in addition to operational contributions) is now shared or partially subsumed in the broader EU approach.

## Comparing missions

Given the wide range of tasks and geographical spread of CSDP operations, a neat classification of CSDP – and, therefore, quick and easy answers as to when and how missions can and should end – is difficult: to some extent, each mission is *sui generis*. Between its first CSDP mission (EUPM Bosnia) and its latest operation (in the CAR), the EU has launched 30 missions and operations varying in duration, geographical location, and tasks. Some serve as a political signal of EU engagement in addition to operational contributions (such as EUBAM Rafah or

EUMM Georgia); others fulfil complex civilian functions (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan) or build capacity in third countries (EUTM Mali, EUCAP Nestor); and others provide deterrence and/or combat crimes such as piracy (EUFOR Althea and EUNAVFOR Atalanta).

While the tasks and duration of individual missions vary considerably, some generalisations can be made. Provisions for enhancing the sustainability of CSDP fall into two broad categories: the planning of CSDP missions; and the way in which their activities can be absorbed or taken over by other instruments— by either the EU itself or external partners—upon termination.

The focus on how to start and end operations is partially the result of lessons learnt from CSDP missions, in particular those where suitable follow-up activities could not be ensured. EUJUST LEX Iraq is one example where the decision to end the mission was

taken because (or before) mission activities could be continued or enveloped in Commission programmes. The operation in Guinea-Bissau was a similar case, and sparked not only discussion among member states over when and how to end missions, but also over the conceptualisation of missions and their place in EU structures.

## Planning missions

Such examples show that, in many ways, getting the 'entry' of a mission right means getting also its 'exit' right — or at least determines the impact and success of its performance *vis-à-vis* an envisioned end state for it. This requires setting achievable objectives, formulating realistic mandates, and ensuring a degree of flexibility when it comes to planning timelines so that other actors can take over.

Two variables in particular come into play during the planning phase which present a challenge for CSDP: the timeline of a mission, in terms of its expected mandate and any need to adjust to changes in its operational environment; and the range of EU actors that should be involved in the planning process – ideally reflecting those actors that are already on the ground and with which a CSDP mission will cooperate.

Beyond crisis management in the sense of shortterm, quick-impact activities, CSDP often engages in long-term projects (although planning cycles do not necessarily reflect this fact). The EU's anti-piracy Operation EUNAVFOR Atalanta, for instance, has a planning cycle of twelve months, but is now entering its sixth year of operation. This reinforces the sense that the planning cycle does not match operational realities as to the likely duration of a mission. Rather than (or in addition to) an annual revision of missions and activities, a longer-term – the possibility of four years is currently under discussion - planning cycle would allow for persistent engagement with greater foresight. While there is a political imperative to continue annual reviews, mission planning also has to consider a realistic life-span for such operations - which regularly exceed one year.

Adopting a longer-term view would also help to align the very different planning and operational cycles among EU actors and avoid 'gaps' between CSDP and Commission instruments. As the Commission relies on seven-year planning cycles, accommodating a CSDP mission (or its termination) becomes difficult if decisions to launch or end a mission are taken at short notice or without any Commission involvement from the outset. In many cases, this is exacerbated by the fact that the Commission may not undertake security-related programmes or lack relevant expertise. A collaborative planning process, particularly between CSDP and DEVCO, could prevent such discrepancies. If CSDP is to be a part of a broader approach, in other words, planning and coordination with different aspects of the EU institutional 'family' should proceed accordingly.

The success and sustainability of mission objectives also depend on the overall political framework and the 'absorption capacity' on the part of a host state. In the case of Mali, for instance, framework conditions were favourable in that EU contributions were welcome and requested by the government in Bamako, and in that EU training could be put to use. In other cases, incomplete knowledge of a host country and/or programmes already in place and undertaken by others may lead to the duplication of efforts or the setting of unrealistic goals – potentially causing the need to adjust mandate and tasks once the mission has already started, as happened in Bosnia and Herzegovina (BiH) and Afghanistan.

Planning documents, therefore, should factor in and draw from what is in place already and,

on this basis, display familiarity with the conflict setting so as to identify what tasks a mission can realistically fulfil. This can then also be used to define a tentative end-state for the mission. The adoption of a Political Framework for Crisis Approach (PFCA) entails combining political and operational elements — but also civilian and military expertise and input — to define common objectives.

This methodology, which is currently being put to the test with regard to the future mission in Ukraine, would help ensure consistency with overall EU objectives and coordination with all relevant EU actors (and sometimes also non-EU actors) from the start.

### **Ending missions**

While this new system promises greater coherence at the source, the challenge of ending 'old' missions is there to stay.

The 2012 closure of EUPM Bosnia, the EU's longest running police mission, after nearly a decade of operation illustrated the intricacies of ending missions and handing over tasks to other actors. It also raised the question of the extent to which elements of the Bosnian experience can be replicated elsewhere – either because staffing structures and regulations are not sufficiently flexible to allow hiring appropriate (and often external) personnel; or because activities undertaken by other parties are not sufficiently aligned so as to be able to take over mission tasks and objectives.

In BiH, follow-up activities were ensured by reinforcing the office of the EU Special Representative (EUSR) with a small team of strategic advisors for the rule of law area – an approach that has worked well. A similar approach is currently being envisaged in Afghanistan: with the US decision to withdraw having been taken, the EU is moving the direction of phasing out EUPOL Afghanistan starting in 2015 (the mission is to end in 2016) and gradually transferring tasks previously undertaken by EUPOL to a strengthened team in the EUSR office. This will affect, first of all, the rule of law component, although police training and mentoring could still be carried out through the final phases of EUPOL's mandate.

Coordination with the Commission could be relatively easy. In Kabul, the European Commission already supports the work of EUPOL by contributing to the UNDP-managed Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA) that funds police salaries and engages in some capacity-building activities. It is now being considered whether such activities could be expanded and absorb those that have so far been undertaken by EUPOL. As for the EUSR's office, depending on the size of the reinforcement in the area of rule of law, work could either substitute that of EUPOL – or be confined to follow-up on the mission's achievements to date so as to ensure the legacy of the mission.

Such mission follow-up, however, is not universally applicable to all EU Delegations. Due to financial rules, reinforcing existing structures – except where there already is an EUSR, such as in BiH and Afghanistan – is administratively difficult unless the Union resorts to Seconded National Experts (SNEs), which would have to be paid for mainly by member states.

### Handing over missions

Last but not least, there is a third (and increasingly common) element to 'exiting' CSDP missions: the handing over to partner organisations. This often means that the CSDP contribution acts in a 'bridging' capacity (explicit from the beginning), with partners then eventually taking over or absorbing CSDP activities.

To date, this has happened with military operations, including Artemis and EUFOR RD Congo, which contributed to peace-keeping operations carried out by the UN. In the past, however, handovers have also worked the other way round: the EU missions in BiH were taken over from the UN in the first instance and then NATO, and there is, in principle, no reason why that should not happen also in the future.

Beyond the UN, other potential handover partners include NATO, the African Union (AU), or even member states who may wish to 'Europeanise' previously bilateral activities (as occurred in Afghanistan when Italy and Germany transferred respective efforts in the fields of justice and police reform.

The lessons to be drawn when handing over to other actors closely resemble those related to intra-EU coordination, and entail interlocking cooperation with institutions on timing of handover and agreements over what tasks are to be continued (and how). Past experience has shown that such prior coordination is crucial for both

the handover process itself and for the smooth functioning of any EU follow-on mission.

### Fitting missions

Differing perceptions of exit strategies and the length of envisaged CSDP missions are often linked the purpose of each and every CSDP operation – and, sometimes, the purpose of CSDP itself. Fundamentally, this debate is about the best 'fit' between the instruments and the organisational cultures behind them, and about how member states and their resources – money and personnel – 'fit' with (and trust) the broader EU policy machinery. Some of this is procedural, some strategic, and some broadly related to the challenge – that is not uniquely European – of making instruments and levels of operations (strategic/political/operational) more compatible.

As partnerships in CSDP become ever more important, and building up the capacities of partners moves into sharper focus, making sure CSDP 'fits' within and beyond EU activities has become an overarching priority in the already thick in-tray of the new EU institutional teams.

Eva Gross is a Senior Analyst at the EUISS.