

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE
FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE**

Tesi di Laurea
in
STORIA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

**GLI STATI UNITI
E IL MANTENIMENTO DELLA PACE:
DALLA GUERRA DEL GOLFO
ALL'INTERVENTO IN SOMALIA**

Relatore
Ch.ma Professoressa
Elena Calandri

Candidata
Michela Zanobini

Anno Accademico 2004/2005

INDICE

Introduzione

I. L'aumento della fiducia riposta nell'ONU in seguito alla guerra del Golfo.

1. L'ONU e il sistema di sicurezza dopo la fine della guerra fredda.
 - 1.1. I teatri della nuova apparente cooperazione.
 2. Tra Nuovo Ordine Mondiale e "Pax Americana": la Guerra del Golfo.
 - 2.1. La crisi irachena.
 - 2.2. Il primo test del Nuovo Ordine Mondiale: elementi di multilateralità e di legalità.
 - 2.3. Un'applicazione della Dottrina Weinberger: elementi di unilateralità e di ambiguità.
 - 2.4. L'Operazione Provide Comfort.
 3. Gli Stati Uniti: un impero esitante più che un impero dominante.
 - 3.1. Il primato americano.
 - 3.2. La crisi economica agli inizi degli anni '90.
 - 3.3. Il ridimensionamento dell'apparato militare.
 - 3.4. Il Summit del Consiglio di Sicurezza e l'opposizione di Dick Cheney.

II. La prima riforma delle operazioni di pace: tra pratica e teoria.

1. L'Agenda for Peace.
 - 1.1. Il riformismo del nuovo Segretario Generale.
 - 1.2. L'esigenza di apportare modifiche al sistema di mantenimento della pace.
 - 1.3. Le novità dell'Agenda for Peace.
2. La reazione americana all'Agenda for Peace.
3. L'Operazione in Somalia e l'amministrazione Bush.
 - 3.1. La situazione in Somalia e la percezione americana della crisi.
 - 3.2. Le reazioni americane alle prime iniziative dell'ONU.
 - 3.3. La fase preparatoria dell'intervento militare americano.

III. L'amministrazione Clinton: tra la riforma del peacekeeping e la Somalia.

1. La continuità tra Bush e Clinton nella gestione della Restore Hope.

- 1.1. L'autonomia di Mogadiscio e l'approccio politico di Oakley.
 - 1.2. La nuova percezione americana della crisi somala.
 - 1.3. L'indifferenza iniziale dell'amministrazione Clinton e la "strategia di uscita".
2. La fase preparatoria della UNOSOM II: "un laboratorio dell'assertive multilateralism".
 - 2.1. La formulazione dell'assertive multilateralism.
 - 2.2. La risoluzione 814 segna una prima svolta della politica di Clinton nei confronti della Somalia.
 - 2.3. L'apice dell'assertive multilateralism: la prima versione del PDD.
3. Verso la guerra umanitaria.
 - 3.1. La deriva militare dell'UNOSOM.
 - 3.2. Gli Stati Uniti e il nuovo dibattito sulla Somalia.
4. La ritirata dal multilateralismo.
 - 4.1. Gli scontri del 3 ottobre: la reazione del Congresso dell'opinione pubblica e dell'amministrazione.
 - 4.2. Il nuovo corso della politica americana in Somalia.
 - 4.3. Dalla quarta conferenza umanitaria del 29 Novembre 1993 al ritiro del 31 Marzo 1994
 - 4.4. Le conseguenze dell'esperienza somala sulla politica multilaterale americana e sul peacekeeping delle Nazioni Unite.

INTRODUZIONE

A seguito della fine della guerra fredda il sistema di mantenimento della pace delle Nazioni Unite fu oggetto di una maggiore attenzione da parte della comunità internazionale: la prima riforma delle operazioni di pace compiuta dal Segretario Generale Boutros Ghali fu insieme una conseguenza diretta della necessità di adeguare gli strumenti delle Nazioni Unite alle nuove sfide e del clima di ottimismo e di fiducia creatosi nella comunità internazionale alla fine del conflitto bipolare. Il ruolo degli Stati Uniti, potenza superstita o vincitrice della guerra fredda, fu determinante nella promozione e nei risultati di tale processo, data anche la consapevolezza e la volontà americane di dover rinnovare il proprio status di superpotenza mondiale ricercando una posizione intermedia tra una tendenza missionaria e globalistica alla Wilson e una isolazionista e realista alla Kissinger.

L'ottimismo dimostrato per la costituzione di un nuovo sistema delle relazioni internazionali, per l'attuazione dei principi della Carta delle Nazioni Unite e infine per la partecipazione degli Stati Uniti al raggiungimento di questi obiettivi venne smentito dagli eventi che si verificarono nel corso degli anni '90. Il susseguirsi tra il 1989 e il 1998 di novantadue guerre civili che causarono 5 milioni di vittime e 20 milioni di rifugiati e le conclusioni raggiunte nel 2000 da parte del Comitato Brahimi nelle quali vennero identificate le stesse carenze del sistema del mantenimento della pace individuate otto anni prima dall'*Agenda for Peace*, non possono che confermare un funzionamento sbagliato del sistema posto a garanzia della pace e della sicurezza internazionale. Non potendo in tale occasione ripercorrere il cursus degli eventi che portarono nel 2000 a trarre le stesse conclusioni del 1992, l'analisi di questo lavoro è stata circoscritta ad un periodo di tempo più breve che spazia dal gennaio del 1991 al maggio del 1994, ritenuto sufficiente per individuare le responsabilità maggiori del fallimento della prima riforma delle operazioni di pace.

La concentrazione dell'attenzione sull'analisi della posizione americana rispetto al *peacekeeping* adottata nel corso di questo triennio è stata un tentativo di verificare se i fallimenti della nuova riforma di Boutros Ghali potessero essere direttamente ed esclusivamente riconducibili alle numerose oscillazioni e alternanze che hanno caratterizzato la politica dell'ultimo anno dell'amministrazione Bush e dei primi due

anni dell'amministrazione Clinton. La motivazione che ha portato a formulare questa supposizione iniziale è scaturita dalla constatazione di una inedita propensione americana a rinnovare il rapporto con le Nazioni Unite, ad adottare una politica improntata al multilateralismo ed infine ad intervenire in situazioni di crisi internazionali secondo parametri diversi da quelli seguiti fino a quel momento.

Partendo dalla guerra del Golfo, considerata l'origine di questa propensione americana, l'analisi ripercorre le riforme compiute prima da Bush e poi da Clinton riguardo la partecipazione al *peacekeeping* e si sofferma sull'intervento in Somalia che costituì la prima crisi che, dopo l'Iraq, richiamò la maggiore attenzione internazionale e rimise in gioco la disponibilità degli Stati Uniti ad intervenire in modo diretto.

Suddivisa in tre capitoli tale analisi affronterà in un primo momento la problematica di un eventuale ruolo svolto dalla guerra del Golfo nella formulazione della nuova dottrina americana del *peacekeeping*: sebbene l'intervento in Iraq non abbia rappresentato una testimonianza né delle nuove aspettative della comunità internazionale, né della nuova propensione americana, si è posta la questione se il suo successo abbia costituito una delle cause principali del nuovo atteggiamento degli Stati Uniti o se sia servito soltanto a mettere in evidenza la contrapposizione tra la leadership della superpotenza e i limiti delle Nazioni Unite.

Sulla scia del successo in Iraq e della pubblicazione dell'*Agenda for Peace* nel secondo capitolo verrà analizzato il processo che portò alla stesura del primo documento americano relativo al sostegno e al coinvolgimento nelle operazioni di pace dell'ONU: l'obiettivo sarà quello di approfondire i termini della reazione degli Stati Uniti alla riforma di Boutros Ghali e la reale disponibilità a conformarsi, sia a livello dottrinale che a livello operativo, ad una serie di principi difficilmente accettabili dalla tradizione americana. La decisione dell'intervento militare in Somalia per far fronte alla crisi umanitaria permetterà di mettere a confronto le evoluzioni compiute rispetto all'intervento del Golfo con la persistenza di una certa unilateralità che caratterizzò il processo decisionale che precedette l'avvio della *Restore Hope*, lasciando aperta la questione se i passi compiuti dall'amministrazione Bush verso un'ottica più multilaterale furono l'inizio di una svolta decisiva o se furono soltanto diretti a compiere un'impresa

che avrebbe permesso agli Stati Uniti di ottenere un grande successo d'immagine a bassi costi e al presidente Bush di passare alla storia come "*a man of peace*".

L'ultimo capitolo si proporrà di analizzare la riforma del *peacekeeping* compiuta dall'amministrazione Clinton, parallela al primo coinvolgimento militare degli Stati Uniti in un'operazione delle Nazioni Unite condotta nell'ambito del capitolo VII. Le numerose questioni che si presenteranno nell'ultimo capitolo verteranno in primo luogo su quella del passaggio da un'amministrazione repubblicana ad una democratica e di un eventuale cambiamento nella conduzione della *Restore Hope*; in secondo luogo si cercherà di capire se la rivoluzione dell'*assertive multilateralism* operata da Clinton sia stata un tentativo di concretizzare un nuovo sistema internazionale sulla scia del Nuovo Ordine Mondiale di Bush o se invece sia stata una scelta di politica estera dettata più da esigenze di politica interna; infine si analizzeranno i motivi che portarono ad abbandonare la strategia dell'*assertive multilateralism*, proponendosi di comprendere se tale scelta sia stata causata dall'evoluzione della situazione in Somalia, dalle critiche interne all'amministrazione o da entrambe.

La scelta dell'operazione in Somalia per spiegare l'evoluzione della politica americana è stata fatta in funzione del carattere di unicità che ha acquisito fin dall'inizio l'intervento: la caduta dello stato somalo, il conflitto interno, il dramma umanitario, il nuovo uso della forza da parte delle Nazioni Unite, la mancanza di interessi strategici americani e la partecipazione militare americana rappresentarono tutti fattori la cui concomitanza contribuì a rendere la crisi somala un "caso unico".

Il fallimento dell'intervento in Somalia fece nuovamente riflettere Washington sugli oneri di una responsabilità globale e sui rapporti con le organizzazioni internazionali, segnando allo stesso tempo un punto di arresto del processo di riforma iniziato da Boutros Ghali: definire se gli Stati Uniti abbiano avuto, relativamente alla crisi somala, la responsabilità del fallimento dell'attuazione di alcune proposte dell'*Agenda for Peace* o se invece si debbano ricercare altre cause in grado di motivare questo insuccesso sarà la domanda principale alla quale tenteremo di dare risposta.

**L'AUMENTO DELLA FIDUCIA RIPOSTA NELL'ONU IN SEGUITO ALLA
GUERRA DEL GOLFO**

**1. L'ONU E IL SISTEMA DI SICUREZZA DOPO LA FINE DELLA
GUERRA FREDDA.**

Il 1989 rappresentò una cesura radicale: la fine del sistema bipolare, avvenuta in modo pacifico, dette luogo ad un contesto internazionale caratterizzato da una grande incertezza, in cui esistevano buoni presupposti per poter individuare nell'Organizzazione

delle Nazioni Unite l'architave dei rapporti internazionali. Immediatamente sollecitata dagli eventi, l'ONU stava acquisendo una visibilità sempre maggiore nella realizzazione di quello che era il suo fine principale: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale¹.

Scriveva allora il Segretario Generale Pérez de Cuellar, "la guerra fredda ha preso in ostaggio la sicurezza collettiva [...]. Le conseguenze per l'ONU sono state evocate più di una volta: il minimo che si possa dire è che l'Organizzazione ha visto ridurre notevolmente le sue aspettative e le sue capacità [...]. Da due anni a questa parte i due blocchi stanno cercando di stabilire una pace durevole. I membri permanenti del Consiglio di Sicurezza si adoperano per lavorare insieme, fatto che facilita il compito di mettere in pratica una diplomazia volta a regolare i contrasti più impervi"².

Il nuovo ordine internazionale destinato a rimpiazzare quello tramontato con l'esplosione dell'Unione Sovietica avrebbe potuto incarnare essenzialmente due modelli: da un lato si sarebbe potuto assistere alla nascita di un sistema imperniato sulle classiche considerazioni di potenza, in cui gli Stati Uniti, vincitori o superstiti, avrebbero esercitato un potere egemonico; dall'altro si sarebbe potuto ipotizzare un sistema basato sull'istituzionalismo internazionale, in cui le Nazioni Unite sarebbero divenute il motore del nuovo ordine internazionale.

Il credito di cui godevano al tempo le tesi "decliniste", che negavano agli Stati Uniti la capacità o comunque la volontà politica di guidare il sistema internazionale, aveva fatto guadagnare credibilità alla seconda delle due alternative, che, per quanto improbabile, appariva l'unica possibile³.

Liberata dai vincoli che per decenni l'avevano costretta a svolgere un ruolo passivo, all'inizio degli anni '90 l'ONU apparve finalmente nella condizione per realizzare gli obiettivi prefissati mezzo secolo prima. Purtroppo i fatti hanno dato torto a questa lettura meccanicistica della debolezza dell'ONU: la rimozione degli ostacoli posti dal

¹ Art. 1 Par. 1 della Carta delle Nazioni Unite : "Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire, rimuovere le minacce alla pace per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi di giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace."

² J. Pérez de Cuellar, *Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1988-1989*, A/Dec/43/404.

confronto bipolare non la rese automaticamente la protagonista della politica internazionale che i più esigenti pretendevano.

Dovendosi confrontare con una nuova tipologia di conflitti, che, sebbene non coinvolgessero più soltanto le due superpotenze, non erano per questo motivo meno sanguinosi, l'ONU cercò di svolgere un ruolo più attivo nel ristabilimento della pace e nella repressione delle nuove aggressioni; di fatto le esitazioni e le divergenze fra gli Stati non le permisero, come dimostrerà ad esempio il conflitto somalo, di farlo realmente. Né l'organizzazione stessa, né gli Stati membri sembravano in realtà aver riflettuto seriamente sulle cause profonde dei nuovi conflitti scoppiati in Africa, in Asia, nelle ex-Repubbliche Sovietiche e nella stessa Europa.

Una proposta di riflessione sul rinnovamento dell'ONU era giunta già nel settembre del 1987 dal Presidente Gorbacëv, il quale aveva proposto la costituzione di un nuovo sistema di sicurezza conosciuto come *Comprehensive System of Peace and Security* che prevedeva: la riduzione dell'apparato militare da parte di tutti i paesi, la dissoluzione delle alleanze militari, la riduzione della spesa militare, la prevenzione della corsa agli armamenti nello spazio, la fine di tutti gli esperimenti nucleari e la distruzione di tutte le armi nucleari esistenti, la costituzione di un ordine economico che garantisse la sicurezza economica di tutti i paesi, l'utilizzo di una parte dei fondi detratti dalla spesa militare per il benessere della comunità mondiale e in primo luogo per quello dei paesi in via di sviluppo, e infine l'utilizzo delle Nazioni Unite come mezzo per assicurare il perseguimento di tali obiettivi.

Nonostante le dimostrazioni concrete di buona volontà della Russia, principalmente nel campo della riduzione degli armamenti (come ad esempio la firma nel 1987 del Trattato sulle Forze Nucleari Intermedie, l'annuncio della riduzione unilaterale dell'esercito sovietico di 500.000 uomini, la disponibilità dimostrata durante le negoziazioni sulla riduzione delle armi convenzionali e l'annuncio della ritirata delle truppe sovietiche dall'Afghanistan), l'Occidente guardò a questo nuovo atteggiamento sovietico con grande sospetto, evitando di dare qualsiasi seguito alla proposta di Gorbacëv⁴.

³ A.J. Paolini, A.P. Jarvis, C. Reus-Smit, *Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, the State and the Civil Society*, London, Macmillan, 1998.

⁴ M. Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2004.

Un nuovo approccio alla sicurezza, nuove riflessioni sulla natura delle nuove minacce e sulla tipologia dei nuovi conflitti avrebbero sconvolto eccessivamente gli schemi tradizionali. Sembrò più sicuro sostenere che il nuovo comportamento sovietico avrebbe permesso di per sé il rinnovamento dell'ONU e l'inizio di un'era di pace senza che fosse necessario intraprendere riforme radicali.

Questa visione ottimista circa il ruolo dell'Organizzazione si basava su due presupposti: in primo luogo grazie alla cooperazione raggiunta tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, quest'ultimo non sarebbe più stato bloccato dall'uso sistematico del veto. Tale evoluzione avrebbe permesso a breve termine di punire le aggressioni e a lungo termine avrebbe creato un effetto dissuasivo: l'intervento in Iraq non fece altro che rafforzare questa tesi.

In secondo luogo i conflitti definiti "regionali", in cui spesso le Nazioni Unite non erano potute intervenire perché coinvolgevano più o meno direttamente le superpotenze, potevano essere adesso pacificati permettendo all'ONU di sviluppare delle operazioni di pace e di contribuire alla ricostruzione della sicurezza.

1.1. I teatri della nuova (apparente) cooperazione.

Osservando i successi ottenuti dall'ONU nella risoluzione di conflitti regionali tra il 1987 e il 1992 è necessario operare una distinzione tra i compiti che le erano stati effettivamente affidati e le iniziative portate avanti unilateralmente o nell'ambito di accordi bilaterali da parte degli Stati membri. In altri termini i risultati positivi conseguiti grazie anche all'intervento dell'ONU in conflitti come quello tra Iran e Iraq, in Afghanistan o in Namibia devono essere contestualizzati.

A partire dalla guerra tra Iraq e Iran si era potuto effettivamente osservare una maggiore cooperazione all'interno del Consiglio di Sicurezza: con la risoluzione 598 del 20 luglio 1987, votata all'unanimità, si chiedeva l'interruzione immediata del conflitto e il ritiro degli eserciti all'interno dei confini nazionali stabiliti nel 1980; allo stesso tempo occorre sottolineare l'importante ruolo svolto dal Segretario Generale, Pérez de Cuellar, autore di una serie di iniziative diplomatiche che portarono il rais iracheno, Saddam Hussein, e l'ayatollah iraniano, Ruhollah Khomeini, a prendere in considerazione una possibile soluzione alternativa al conflitto. La risoluzione 598 fu immediatamente accettata dall'Iraq, mentre trascorse un altro anno prima di ottenere il consenso dell'Iran.

Occorre tuttavia notare che la decisione finale dell'Iran di accettare la proposta delle Nazioni Unite fu dovuta principalmente ad una serie di sconfitte militari; la guerra si era infatti conclusa per esaurimento delle truppe lasciando entrambi i contendenti sostanzialmente insoddisfatti: da una parte Khomeini aveva sottoscritto l'accordo di pace senza aver liberato le città sante di Kerbala e Najaf situate in territorio iracheno, mentre Saddam non era riuscito nell'obiettivo di dare all'Iraq uno sbocco al mare.

Anche il conflitto afgano può essere interpretato attraverso una chiave di lettura simile alla precedente. Dopo lunghe trattative con l'URSS, gli Stati Uniti e i mujaheddin, nell'aprile del 1988 il Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite, Diego Cordovez, riuscì a portare a termine le negoziazioni degli Accordi di Ginevra, ottenendo la firma di un accordo con il quale l'Unione Sovietica si sarebbe impegnata a lasciare l'Afghanistan a partire dal febbraio 1989. Sebbene sia importante sottolineare la cooperazione tra le due super potenze per il raggiungimento di un accordo all'interno del contesto multilaterale per eccellenza, l'ONU, non si può prescindere dal rilevare un certo unilateralismo nella scelta di Gorbacëv di ritirare le truppe sovietiche dall'Afghanistan: dopo otto anni di trattative il ritiro sovietico si realizzò in un momento di estrema delicatezza per la storia dell'Unione Sovietica.

Il prestigio delle Nazioni Unite aumentò considerevolmente in seguito al successo dell'operazione in Namibia, la cui crisi era rimasta a lungo il simbolo della debolezza e dell'inefficacia dell'ONU, ma la cui risoluzione vide il lancio della prima operazione di pace detta di "seconda generazione", ovvero di quelle operazioni che prevedevano una serie di compiti per lo svolgimento dei quali necessitava accanto alla componente militare la presenza di contingenti di polizia e di personale civile.

Nel dicembre del 1988 il Sudafrica, l'Angola e Cuba firmarono gli Accordi di Pace tra la Namibia e l'Angola, che prevedevano il ritiro del Sudafrica dalla Namibia, quello di Cuba dall'Angola e la cooperazione del Sudafrica e dell'Angola con il Segretario Generale per il conseguimento dell'indipendenza da parte della Namibia attraverso libere elezioni.

Il Segretario Generale decise l'istituzione della UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) composta di 8.000 unità con il seguente mandato: monitorare il cessate il fuoco raggiunto tra il governo sudafricano e il movimento di liberazione SWAPO, controllare i confini della Namibia e prevenire qualsiasi penetrazione di unità

armate e, infine, sorvegliare il corretto svolgimento delle elezioni del novembre del 1989 che avrebbero permesso al paese di raggiungere la piena indipendenza⁵.

Il Segretario Generale entusiasta per il successo ottenuto riferì che la Namibia aveva dato dimostrazione dei risultati raggiungibili attraverso la cooperazione multilaterale e l'impegno degli organi delle Nazioni Unite e degli Stati membri del Consiglio di Sicurezza⁶; occorre notare allo stesso tempo che il piano di pace elaborato dal Segretario Generale per l'indipendenza della Namibia era pronto già da parecchi anni e che era stato possibile applicarlo solo quando le negoziazioni con gli Stati Uniti erano giunte ad una soluzione.

In realtà il ruolo dell'organizzazione era stato fino a quel momento volontariamente limitato ad interventi *a posteriori*: negli esempi riportati, il ristabilimento ed il mantenimento della pace erano stati adeguatamente distinti e le grandi potenze avevano riservato all'Organizzazione compiti relativi esclusivamente al mantenimento della pace mentre le negoziazioni erano state condotte sotto l'egida delle grandi potenze. Allo stesso tempo le immagini dei caschi blu impegnati su terreni di guerra insieme all'euforia della fine della guerra fredda aumentarono comunque l'ottimismo dell'opinione pubblica mondiale e la fiducia che questa riponeva nell'Organizzazione delle Nazioni Unite: la mediatizzazione di questi successi contribuì pertanto alla diffusione di un clima di illusione che regnò dal 1987 al 1992.

Come vedremo nei paragrafi seguenti la Guerra del Golfo alimenterà per altri motivi questa falsa speranza.

2. TRA NUOVO ORDINE MONDIALE E “PAX AMERICANA” : LA GUERRA DEL GOLFO.

“Da oggi potremo assistere alla nascita di un nuovo mondo, un mondo in cui ci saranno delle nuove reali prospettive per porre le basi di un nuovo ordine mondiale- riprendendo le parole di Winston Churchill- in cui i principi di giustizia e di legalità proteggeranno i deboli contro i forti [...]; un mondo in cui le Nazioni Unite potranno

⁵ M. Smouts, *L'Onu et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Complexe, 1994.

⁶ J. Pérez de Cuellar, *Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1990-1991*, A/Dec/45/404.

perseguire i fini per i quali sono state create dai padri fondatori; un mondo in cui le libertà e i diritti umani troveranno asilo nelle varie nazioni. La Guerra del Golfo è la prima prova per la realizzazione di questo nuovo mondo. E, miei cari Americani, abbiamo superato questa prova”⁷. Queste le parole del Presidente Bush davanti al Congresso americano alla fine della guerra del Golfo.

“Questa non è una guerra dell’ONU. E’ una guerra autorizzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Non ci sono né Caschi Blu, né la bandiera delle Nazioni Unite; ed io sono semplicemente informato dello svolgimento della guerra attraverso i rapporti degli alleati. Non si può sostenere che le Nazioni Unite siano responsabili di questa guerra, né tanto meno della sua ampiezza. Detto ciò, si tratta di una guerra legale, nel senso che è stata autorizzata dal Consiglio di Sicurezza”⁸. Questo il commento del Segretario Generale all’inizio dell’offensiva alleata contro Saddam Hussein.

Sullo sfondo di questa divergenza tra il punto di vista americano e quello delle Nazioni Unite emerse la più ampia questione del Nuovo Ordine Internazionale e del ruolo dell’ONU. Fu fondamentale questa la questione cruciale: “Nuovo Ordine Internazionale” o “Pax Americana”? Un Consiglio di Sicurezza che ratificava e “copriava” politiche di parte o un’evoluzione dell’ONU verso un Governo Mondiale? La crisi del Golfo permette di analizzare tre aspetti fondamentali del contesto internazionale: in primo luogo rappresentando, nelle parole del Presidente americano, il primo successo del Nuovo Ordine Mondiale, può essere interpretata come una prima testimonianza del nuovo coinvolgimento multilaterale americano; allo stesso tempo le carenze, la debolezza dell’ONU e la forte leadership americana permettono di interpretare l’operazione in Iraq come un intervento condotto secondo i principi della Dottrina Weinberger; infine l’operazione “*Provide Comfort*” anticipa alcune delle problematiche che riguarderanno l’evoluzione delle operazioni di pace.

2.1. La crisi irachena.

In conseguenza della guerra con l’Iran, l’Iraq di Saddam Hussein era rimasto fortemente indebitato con alcuni paesi occidentali e con molti paesi dell’area del Golfo

⁷ G. Bush, “The World after the Persian Gulf War”, 6 March 1991, *US Department of State Dispatch*, vol.2, n. 10, 11 March 1991.

⁸ P. Bongiorno, “Giusta? Non so. Ma è legale.”, *Panorama*, 3 febbraio 1991.

che avevano temuto che il fondamentalismo iraniano avrebbe potuto mettere in crisi i loro regimi, oltre agli ingenti profitti accumulati dallo sfruttamento dei campi petroliferi. Con la fine della guerra Saddam aveva pertanto incominciato a chiedere ai più ricchi vicini sia la cancellazione dei debiti contratti e soprattutto dei congrui compensi per averli salvati dalla minaccia di Khomeini, mentre dal canto loro i paesi creditori vantavano i loro diritti sui prestiti concessi. Il fallimento di svariate mediazioni aveva sempre più convinto Saddam che la strada da seguire fosse quella di un blitz militare.

Il 2 agosto 1990 i carri armati iracheni dilagarono nel Kuwait entrando nella capitale, Kuwait City; l'esercito kuwaitiano, preso alla sprovvista, fu sbaragliato in meno di quattro ore dalla poderosa macchina bellica irachena, ben allenata dalla lunga guerra contro l'Iran.

Dalla conquista e dall'annessione del Kuwait Saddam Hussein avrebbe tratto importanti vantaggi: in primo luogo avrebbe definito il contenzioso per le frontiere e si sarebbe appropriato degli isolotti di Warba e Bubiyan (di grande importanza strategica e militare); in secondo luogo si sarebbe impadronito dei campi petroliferi di Rumailah che avrebbero assicurato all'Iraq maggiori entrate in petrodollari, oltre ad uno sbocco al mare.

Se l'invasione irachena lasciò sorpresa l'opinione pubblica mondiale, non fece che confermare i timori avanzati dai servizi segreti americani che, congiuntamente, dalla metà di luglio avevano comunicato al Pentagono la presenza di schieramenti sospetti di carri armati iracheni lungo la linea del confine con il Kuwait e con l'Arabia Saudita. Le notizie di questi spostamenti avevano messo in movimento le diplomazie dei paesi arabi, ma dalle capitali mediorientali erano giunte conferme rassicuranti circa le intenzioni non minacciose di Saddam. Occorreva comunque considerare che da diverso tempo Baghdad stava accusando il Kuwait di essere venuto meno unilateralmente ai limiti posti dall'OPEC e di aver superato le quote di produzione petrolifera in modo da tenere basso il prezzo del greggio.

La stessa diplomazia americana aveva comunque sottovalutato l'entità della minaccia che poteva provenire dall'Iraq: a riguardo è utile citare l'incontro tra l'ambasciatrice americana a Bagdad, April Glaspie, e Saddam Hussein e, in secondo luogo, il discorso del Vicesegretario di Stato per il Medio Oriente davanti al Congresso.

“Nel colloquio con l’ambasciatrice Glaspie Saddam, comincio ad elencare una serie di equivoci e di incomprensioni che ostacolavano una piena ripresa dei rapporti tra i due paesi, formalmente riallacciati solo nel 1984. Saddam parlò della guerra economica in atto nel suo paese identificando chiaramente il Kuwait come potenziale bersaglio. Nel lungo monologo il rais condannò anche l’atteggiamento della stampa americana, che aveva progettato e messo in atto un vero e proprio linciaggio dell’Iraq. Nel rispondere l’ambasciatrice Glaspie cercò di essere accondiscendente: assicurò il rais di aver avuto, direttamente da Bush, indicazioni per favorire migliori rapporti bilaterali e spinse la sua condiscendenza fino a bollare come “pessimo e fizioso” un servizio televisivo sull’Iraq trasmesso in quei giorni da una rete americana. Quando Saddam iniziò a sondare il terreno per accertare quali sarebbero state le reazioni americane ad una sua eventuale azione contro il Kuwait, l’ambasciatrice dette una serie di risposte che suonarono come un vero e proprio “disco verde”: condivise le richieste irachene, aggiungendo in merito che i produttori texani sognavano che il prezzo del petrolio salisse oltre 25 dollari al barile. In merito al problema di frontiere con il Kuwait, si spinse fino ad affermare che la linea del Dipartimento di Stato, confermata precedentemente anche da Baker, era quella di considerarlo un problema arabo. Proprio quello che Saddam voleva sentirsi dire e che interpretò come la decisione americana di non intervenire.

Successivamente nel rispondere in Campidoglio ad alcune domande dei deputati, il Vicesegretario di Stato per il Medio Oriente, John Kelly, sottolineò come non essendo in vigore nessun trattato difensivo con i paesi del Golfo, gli Stati Uniti non sarebbero stati tenuti ad impiegare forze americane anche nel caso di un’aggressione irachena. Una precisazione ineccepibile sul piano formale, ma che pronunciata il 31 luglio 1990 fu interpretata da Saddam come una decisione preventiva di non intervento da parte degli Stati Uniti”⁹.

La reazione della comunità internazionale all’invasione irachena fu comunque unanime nel condannare immediatamente l’aggressione contro il Kuwait, senza lasciare alcuno spazio di negoziazione con Saddam: se fosse stata accettata un’azione di tal genere ogni Stato avrebbe potuto vantare rivendicazioni di confine e, attuando ciò con la forza, la funzione dell’ONU istituita per dirimere le divergenze mediante livelli negoziali

⁹ F. Del Noce, *Bagdad*, Milano, Mondadori Editore, 1991, pp.55-60.

sarebbe stata snaturata. Da parte americana il Presidente Bush dichiarò subito che tale invasione ledeva sia il diritto internazionale sia gli interessi vitali degli Stati Uniti: l'annessione del Kuwait avrebbe infatti comportato il controllo del 20% della produzione mondiale di petrolio da parte di Saddam e se questi avesse allargato le sue mire espansionistiche anche nei confronti dell'Arabia Saudita circa il 40% delle risorse energetiche globali sarebbero passate nelle sue mani.

Se i piani di Saddam non fossero stati bloccati in tempo l'equilibrio regionale del Golfo sarebbe stato irrimediabilmente scosso: l'Iraq sarebbe divenuta la potenza petrolifera più forte della penisola arabica e si sarebbe successivamente temuto per una politica di riarmo massiccio indirizzata ad attaccare Israele¹⁰.

2.2. Il primo test del Nuovo Ordine Mondiale: elementi di multilateralità e legalità.

“Nel momento in cui i conflitti sono risolti e le violenze eliminate, si possono porre le fondamenta per la costruzione delle istituzioni di una società libera. Quando queste ultime saranno diventate effettive, rappresenteranno la più grande difesa contro qualsiasi aggressione o tirannia”¹¹.

La concezione del Nuovo Ordine Mondiale di Bush prevedeva la rinascita di un sistema delle relazioni internazionali regolamentato dal diritto internazionale, al cui mancato rispetto seguissero sanzioni efficaci. Il rafforzamento delle Nazioni Unite come mezzo per raggiungere questo nuovo ordine, sebbene l'amministrazione non prescindesse dal perseguire e garantire contemporaneamente anche i propri interessi nazionali, prevedeva il miglioramento dell'efficacia degli strumenti creati a garanzia del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: *in primis* il peackeeping¹².

La nuova concezione del sistema internazionale dell'amministrazione Bush rappresenterà pertanto l'origine dei tentativi americani, che seguiranno a partire dal gennaio 1992, di rafforzare le Nazioni Unite e di contribuire alla riforma delle operazioni di pace.

Per alcuni aspetti il successo della Guerra del Golfo costituì quindi una prova concreta della possibilità di realizzazione del Nuovo Ordine Mondiale e, attraverso

¹⁰ M. Panebianco, *La crisi del Golfo*, Salerno, Elea Press, 1991.

¹¹ G. Bush, “The United Nations: Power to Act for Peace and Freedom”, 31 January 1992, *US Department of State Dispatch*, Vol. 3. n. 5, 3 February 1992.

l'analisi del conflitto, si potrà metterne in evidenza alcune caratteristiche costitutive: in primo luogo il rispetto della Carta delle Nazioni Unite nell'adozione delle varie risoluzioni da parte del Consiglio di Sicurezza e in secondo luogo l'importanza data alla ricerca di soluzioni multilaterali.

Per cercare di ottenere una maggiore chiarezza nella spiegazione degli eventi, è utile seguire la cronologia storica dei fatti da cui si possono evincere tali principi.

Nel pianificare l'invasione del Kuwait Saddam ritenne che non sarebbe stata possibile una reazione unitaria dell'Occidente contro l'Iraq e che la vicenda sarebbe stata risolta nell'ambito della Lega Araba, tra Paesi "fratelli", compiendo così un grave errore di calcolo. Saddam non aveva infatti valutato i mutamenti del contesto internazionale e la vitalità degli interessi in gioco: "Saddam mostrò di non aver compreso che il tempo della politica sorretta dal militarismo era tramontato e che il suo atto di aggressione apparteneva ad una logica che i Grandi si proponevano di rifiutare: l'aggressione di Saddam era pertanto un evento anacronistico"¹³.

Dall'accertamento della violazione della pace al blocco navale.

L'immediata risposta della diplomazia internazionale rientrò fin dall'inizio nella logica di un'azione multilaterale inquadrata nel sistema delle Nazioni Unite: da un lato fu adottata all'unanimità del Consiglio di Sicurezza la risoluzione 660 con cui venne condannata l'invasione del Kuwait e venne richiesto il ritiro immediato e incondizionato dell'Iraq; dall'altro lato fu formulata una politica di "contenimento" da parte di numerose potenze attraverso varie azioni: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica condannarono l'aggressione attraverso una dichiarazione congiunta; la Germania e il Giappone bloccarono i beni kuwaitiani; la Comunità Europea deliberò l'embargo sugli acquisti di petrolio.

La risoluzione 660 del 2 agosto 1990 dette inizio all'iter previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite: essa constatava, secondo l'art. 39 della Carta, che l'invasione irachena costituiva una violazione della pace e della sicurezza internazionale; tale l'accertamento da parte del Consiglio di Sicurezza rappresentava la condizione

¹² G. Bush, *The President's News Conference on the Persian Gulf Conflict*, 18 January 1991.

¹³ A. La Pergola, "La guerra dell'ONU è legale", in *La Crisi del Golfo*, Salerno, Elea Press, 1991.

necessaria affinché lo stesso Consiglio potesse impiegare i mezzi a sua disposizione ritenuti adeguati per ristabilire la sicurezza internazionale.

Sebbene nella risoluzione non fosse stata definita tale, l'invasione del Kuwait apparve immediatamente agli occhi di tutta la comunità internazionale come un atto di aggressione, ovvero come l'impiego della forza armata contro la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica del Kuwait (a conferma di ciò, basti osservare le risoluzioni adottate dalla Lega Araba¹⁴ o dal Parlamento Europeo¹⁵).

Fin dall'inizio della crisi si notò comunque la ricerca di un'opportuna gradualità nell'intervento del Consiglio di Sicurezza che, prima di impiegare le misure previste dagli art. 41 e 42, cercò di provocare un ritiro spontaneo delle truppe irachene.

Il riferimento all'art. 40, ai sensi del quale il Consiglio di Sicurezza era abilitato ad adottare misure di carattere provvisorio, confermava il suo intento di non prendere per il momento posizione in merito alle divergenze esistenti tra i due paesi e di limitarsi ad invitare le parti alla negoziazione appoggiando l'azione di mediazione della Lega Araba. La richiesta del ritiro immediato e incondizionato delle forze irachene lasciò quindi impregiudicato il regolamento delle questioni confinarie e le pretese avanzate dall'Iraq¹⁶.

Di fronte alla persistente occupazione del Kuwait e alla decisione dell'Iraq di anettere il territorio di tale stato quale propria diciannovesima provincia, il Consiglio invitò tutti gli Stati a non riconoscere alcun regime instaurato dalla potenza occupante. Con la risoluzione 661 del 6 agosto il Consiglio di Sicurezza proseguì nell'iter previsto dal capitolo VII della Carta imponendo l'interruzione pressoché totale delle relazioni economiche con l'Iraq ed escludendo dall'embargo soltanto le forniture destinate a scopi medici e le derrate alimentari; mentre quando l'8 agosto 1990 il Consiglio del Comando rivoluzionario iracheno proclamò l'annessione del Kuwait come Provincia del Distretto di Bassora, il Consiglio di Sicurezza dichiarò nella risoluzione 662 che "l'annessione del Kuwait, qualunque fosse la forma e il pretesto, non aveva alcun fondamento giuridico e andava considerata nulla e non avvenuta".

¹⁴ Ris. 3 agosto 1990: "Il Consiglio decide di condannare l'aggressione irachena contro lo Stato del Kuwait, di respingere ogni effetto che essa possa comportare e di negare riconoscimento alle sue conseguenze".

¹⁵ Ris. 13 settembre 1990 : "Il Parlamento Europeo condanna con il massimo vigore l'invasione e l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq, in quanto atti di aggressione che violano i più elementari principi del diritto internazionale e dei rapporti pacifici tra gli Stati".

¹⁶ A. Miele, *La guerra irachena secondo il diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1997.

Gli avvenimenti che si susseguirono nei dieci giorni successivi permisero non soltanto di comprendere meglio le reali intenzioni di Saddam, ma registrarono anche un alto livello di cooperazione internazionale per tentare di arrivare ad una soluzione negoziata della crisi.

In primo luogo la cooperazione della Lega Araba. Le posizioni iniziali dei paesi arabi furono di estrema cautela: re Fahd aveva condannato immediatamente l'aggressione irachena, ma all'offerta di Bush di inviare in Arabia Saudita uno stormo di F-15 aveva risposto evasivamente; il presidente egiziano Mubarak e re Hussein di Giordania avevano chiesto a loro volta del tempo per elaborare una "soluzione araba" del problema. La prudenza dell'Arabia Saudita si spiegava con il timore che, una volta presa una posizione definitiva accanto agli Stati Uniti, questi ultimi non la sostenessero fino in fondo (il ricordo del ritiro americano dal Libano nel 1983 era ancora vivo); ma d'altro canto era d'importanza vitale far arrivare delle forze americane in Arabia Saudita per scongiurare il pericolo di un attacco iracheno ai pozzi di petrolio.

In seguito alla visita a Riyadh da parte del Segretario della Difesa Dick Cheney, nel corso della quale re Fahd si convinse dell'estrema serietà delle intenzioni americane e acconsentì all'invio di truppe in Arabia Saudita, e in seguito all'intervento di Bush dell'8 agosto, in cui venne annunciato l'inizio dell'operazione *Desert Shield* e vennero elencati i principi che avrebbero guidato la politica americana nella regione (ritiro immediato e incondizionato delle forze irachene; restaurazione del governo legittimo in Kuwait; mantenimento della stabilità e della sicurezza del Golfo Persico), il 10 agosto la Lega Araba adottò a maggioranza una risoluzione di condanna dell'invasione irachena e decise l'invio di truppe in Arabia Saudita, con il voto favorevole di 12 paesi, fra cui Egitto, Siria, Marocco, Emirati Arabi, Oman e Qatar, con il voto contrario di Iraq, Libia e OLP e le astensioni di Algeria, Yemen, Giordania, Sudan e Mauritania¹⁷.

Davanti alla posizione assunta dalla Lega Araba, Saddam dette inizio a particolari trattative: come contropartita del ritiro dal Kuwait chiese il ritiro di Israele dai territori occupati e quello della Siria dal Libano; inoltre in cambio della neutralità offrì all'Iran i pochi chilometri conquistati durante la guerra, la restituzione dei prigionieri accettando infine la responsabilità dei danni prodotti.

¹⁷ Lega Araba, *Risoluzione del Vertice Arabo Straordinario*, Il Cairo, 10 Agosto 1990.

Contemporaneamente alle trattative con i paesi arabi, egli iniziò una politica terroristica nei confronti dei cittadini stranieri presenti in Kuwait minacciando che sarebbero stati usati come scudi umani da opporre contro eventuali attacchi bellici e, in piena violazione dei principi base del diritto internazionale, chiudendo le ambasciate e i consolati in Kuwait, dal momento che, non esistendo più in quanto stato, aveva perso anche il diritto di legazione.

Davanti al mancato rispetto delle decisioni prese dal Consiglio di Sicurezza (l'ultima risoluzione del 18 agosto aveva risposto con estrema fermezza alla violazione dei diritti umani, richiedendo all'Iraq di permettere la partenza immediata dei cittadini stranieri e l'accesso dei rispettivi agenti consolari), alla fine di agosto gli Stati Uniti decisero di sollecitare l'adozione di nuove misure.

Con la risoluzione 665 approvata il 25 agosto venne chiesto "agli Stati che cooperavano con il governo del Kuwait e che stavano schierando forze marittime nella zona, di applicare le misure che fossero state necessarie per interrompere tutti i traffici marittimi con l'Iraq, per ispezionare e verificare i carichi e le destinazioni delle navi e per assicurare lo stretto adempimento delle disposizioni contenute nella Risoluzione 661".

La decisione dell'imposizione di un controllo militare marittimo da parte degli Stati della coalizione era stata preceduta da un intenso negoziato tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, durante il quale il raggiungimento di un compromesso permise di evitare il ricorso al veto, come d'abitudine negli anni precedenti davanti a grandi divergenze. Sebbene il premier inglese Margaret Thatcher avesse esortato Bush ad imporre il blocco navale dei porti iracheni anche senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ("*This is no time, George, to go wobbly*", era stato il commento della *iron lady*)¹⁸, gli Stati Uniti acconsentirono all'ammorbidente del progetto di risoluzione presentato da loro e dalla Gran Bretagna, che prevedeva un esplicito riferimento all'uso della forza per l'applicazione delle sanzioni economiche, ma che aveva incontrato l'opposizione dell'Unione Sovietica e in particolar modo della Cina.

Il Summit di Helsinki.

¹⁸ F. Romero, *L'impero americano: gli USA potenza mondiale*, Firenze, Giunti 1996.

Fino all'adozione della risoluzione 665 l'intesa fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica non aveva mostrato segni di cedimento, dando prova al contrario della possibilità della nascita di un nuovo multilateralismo e della ripresa del funzionamento del sistema delle Nazioni Unite. In seguito all'incertezza sovietica nell'adozione dell'ultima risoluzione, Bush ritenne opportuno incontrare Gorbacëv per saggiare la reale disponibilità del nuovo alleato sovietico.

Il successo di tale incontro, che prolungherà per qualche altro mese l'intesa sovietico-americana, fu in parte dovuto alla determinazione dimostrata da Saddam.

L'incontro tra Bush e Gorbacëv fu infatti preceduto da una lettera aperta che Saddam fece trasmettere dalla televisione irachena in cui affermava che sarebbe stato impossibile ripristinare lo status quo anteriore al 2 agosto e che la questione del Kuwait riguardava esclusivamente la Lega Araba; il rais lanciava inoltre un appello al mondo musulmano perché si sollevasse contro la profanazione dei luoghi santi dell'Islam, compiuta con la complicità dell'Arabia Saudita. La lettera conteneva inoltre un esplicito monito a Bush e Gorbacëv: "Prima che prendiate qualsiasi decisione sul Kuwait, ricordate che la nazione araba è unica e che è stata divisa dal colonialismo"¹⁹. Infine rivolgendosi esplicitamente al leader russo lo sollecitò "a ripristinare il ruolo dell'URSS quale superpotenza che si schierava a fianco della giustizia e combatteva l'ingiustizia americana"²⁰. La strategia di Saddam era chiara: si trattava di fare pressioni affinché l'Unione Sovietica differenziasse la sua politica da quella americana in modo da indebolire la coalizione.

Il summit di Helsinki, tenutosi il 9 settembre 1990, dette prova da un lato delle nuove relazioni tra le due superpotenze, ma testimoniò allo stesso tempo il ruolo di primo piano svolto dalla potenza americana.

Nel primo colloquio Bush presentò per la prima volta l'idea del Nuovo Ordine Mondiale: "il Nuovo Ordine Mondiale che vedo emergere da questa crisi è una cooperazione Usa-Urss finalizzata a risolvere non soltanto questo ma anche altri problemi del Medio Oriente[...] Quanto più staremo vicini oggi, tanto più vicino sarà questo nuovo sistema delle relazioni internazionali [...] Vogliamo lavorare con voi da partner eguali per la risoluzione della crisi"²¹.

¹⁹ M. Allam, "Non lascerò mai l'Iraq", *La Repubblica*, 9 Settembre 1990.

²⁰ Ibidem.

²¹ F. Romero, *L'impero americano: gli USA potenza mondiale*, Firenze, Giunti 1996.

Gorbacëv si mostrò favorevole allo sviluppo di questa nuova cooperazione, ma al momento in cui Bush chiese di accettare il ricorso all'uso della forza nel caso in cui Saddam non avesse rispettato le sanzioni imposte, Gorbacëv si mostrò evasivo, puntualizzando che gli Stati Uniti avevano dato inizio all'operazione *Desert Shield* senza informare il governo sovietico e concludendo che "l'idea della soluzione militare risultava pericolosa e inaccettabile per l'Unione Sovietica"²².

Il vertice fu "salvato" dal colloquio più costruttivo che il Segretario di Stato James Baker ebbe con il ministro degli esteri Eduard Shevardnadze, il quale persuase a sua volta il presidente ad ammorbidire la sua posizione viste anche le concessioni fatte dall'amministrazione americana tra cui: il riconoscimento ufficiale dell'importanza del ruolo sovietico nel Medio Oriente, il benessere per un ultimo tentativo di mediazione con Bagdad, la possibilità di interrompere l'embargo per i generi alimentari. Gorbacëv finì pertanto con l'accettare la dichiarazione finale che prevedeva il ricorso ad ulteriori misure nel caso in cui l'Iraq non avesse rispettato le precedenti risoluzioni.

Il comunicato risultò chiaro nelle sue finalità, ma entrambi i leader si erano riservati i propri margini operativi; come osservava un giornalista italiano, "la fermezza con cui Gorbacëv aveva ribadito che qualsiasi nuova iniziativa doveva essere presa nel quadro dell'ONU e la sua ostentata fiducia nella possibilità di una soluzione politica avevano certamente soddisfatto i governi occidentali che continuavano ad invitare alla cautela, ma non potevano aver accontentato del tutto un'America che dopo aver schierato nel Golfo il meglio delle sue forze armate, non poteva più fare marcia indietro senza aver raggiunto tutti i suoi obbiettivi"²³.

Alla luce del comunicato di Helsinki vennero adottate una serie di risoluzioni che, sebbene non prevedessero ancora il ricorso all'uso della forza, dimostravano la fermezza e l'inasprimento delle misure adottate dal Consiglio di Sicurezza: il 13 settembre con la risoluzione 666 venne concesso l'invio di derrate alimentari alla popolazione civile dell'Iraq e del Kuwait, in deroga al divieto generale di rapporti commerciali ai sensi della risoluzione 661; il 16 settembre venne adottata la risoluzione 667 riguardante le violazioni delle norme internazionali relative alle immunità diplomatiche e consolari commesse dalle autorità irachene ai danni delle sedi e del

²² Ibidem.

personale delle ambasciate e dei consolati degli Stati occidentali, in particolare della Francia. Il 24 settembre con la risoluzione 669 venne applicato l'art. 50 della Carta per venire incontro alle difficoltà sorte per gli Stati terzi in conseguenza delle sanzioni economiche e alle crescenti richieste provenienti dalle popolazioni in fuga a causa dell'invasione irachena. Infine la risoluzione 670 del 25 settembre estese l'embargo ai traffici aerei: il riferimento esplicito all'art. 25 conferì un carattere obbligatorio al rispetto di tali misure.

Dal contenimento all'offensiva.

Come si è visto le undici risoluzioni adottate²⁴ non produssero alcun segnale di disponibilità da parte dell'Iraq a lasciare il Kuwait; e ciò benché la sequenza di tali risoluzioni avesse rivelato un graduale e continuo inasprimento delle misure deliberate e le ultime risoluzioni contenessero, in termini sufficientemente espliciti, la minaccia del ricorso alla forza militare. Nonostante ciò nell'ottobre del 1990 si registrarono alcuni eventi importanti che fecero sperare in un esito non cruento della crisi del Golfo: in primo luogo il presidente Gorbacëv venne insignito del premio Nobel per la pace; mentre il presidente Bush nel discorso all'Assemblea Generale si uniformò alla dichiarazione fatta dal presidente sovietico ad Helsinki e di quello francese all'ONU, affermando che, se l'Iraq si fosse ritirato dal Kuwait si sarebbero potute determinare le condizioni favorevoli per risolvere anche il conflitto tra mondo arabo e israeliano.

Mentre i sovietici e gli alleati europei (ad eccezione della Gran Bretagna) continuavano a mostrarsi favorevoli al prolungamento della fase di contenimento contro l'espansione di Saddam, esigendo il rispetto delle precedenti risoluzioni emesse dal Consiglio di Sicurezza, la linea americana cambiò direzione: l'amministrazione Bush giunse rapidamente alla conclusione che la politica finora condotta non avrebbe portato i risultati auspicati entro un termine ragionevolmente breve di tempo.

Nonostante gli alleati si fossero mostrati più propensi ad una strategia diversa e sebbene mancasse il sostegno da parte del Congresso americano che per il momento si era

²³ L. Caputo, "Primo test per il Nuovo Ordine Mondiale", *Corriere della Sera*, 10 Settembre 1990.

mostrato favorevole all'applicazione delle sanzioni economiche e allo schieramento delle truppe in Arabia Saudita, ma che richiedeva la concessione di maggior tempo affinché le sanzioni producessero gli effetti voluti, ai primi di novembre Bush decise che era giunto il momento di intensificare la pressione sull'Iraq attraverso due azioni: raddoppiando il numero di uomini dislocati nel Golfo e ottenendo una nuova risoluzione dalle Nazioni Unite con cui si ingiungesse all'Iraq di ritirarsi entro una determinata data, pena l'uso della forza.

L'8 novembre Bush comunicò pertanto al Congresso di aver ordinato al Segretario della Difesa Cheney di aumentare il contingente americano impegnato nell'operazione *Desert Shield* in modo da garantire in caso di necessità adeguate capacità offensive, ma provocando forti proteste da parte del legislativo che accusò il Presidente di aver modificato strategia senza consultarlo.²⁵

Per quanto riguardava la nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza le maggiori resistenze provennero ancora una volta dall'Unione Sovietica e dalla Cina: con la risoluzione 678, adottata il 29 novembre 1990 con l'astensione della Cina e i voti contrari di Cuba e dello Yemen, venne comunque fissato il termine massimo entro il quale l'Iraq avrebbe dovuto dare applicazione a tutte le risoluzioni precedenti, pena il ricorso a "*all necessary means*".

L'adozione della risoluzione alimentò il dibattito al Congresso americano: numerosi senatori democratici tra cui Sam Nunn, George Mitchell, Patrick Leahy e lo speaker della Camera, Tom Foley, sostenevano la necessità di dare almeno due anni di tempo perché le sanzioni producessero gli effetti voluti. Contro l'uso della forza si schierarono anche le tendenze isolazioniste della destra repubblicana, rappresentata da Pat Buchanan. Numerose furono inoltre le previsioni di una guerra che avrebbe provocato un gran numero di vittime: l'ex Segretario alla Difesa, McNamara giunse a stimare fino a 30.000 morti.

L'amministrazione si difese da queste critiche dichiarando che con il passare del tempo la posizione della coalizione si sarebbe indebolita, al contrario di quella di Saddam e che

²⁴ Alle risoluzioni precedentemente citate vanno aggiunte la risoluzione 674 del 29 ottobre sul trattamento dei cittadini del Kuwait e di Stati terzi e la risoluzione 677 del 28 novembre sulla composizione demografica della popolazione kuwaitiana.

²⁵ B. Woodward, "I vincitori", *Panorama*, 19 Maggio 1991.

pertanto era necessario giungere ad una rapida risoluzione della crisi. A sostegno di tale posizione Bush argomentò che:

1. Le sanzioni economiche non avevano ottenuto il risultato voluto: non si trattava semplicemente di sanzionare l'Iraq, ma di ottenerne il ritiro incondizionato dal Kuwait.
2. Se gli Stati Uniti avessero dato del tempo ulteriore a Saddam, il Kuwait sarebbe stato devastato completamente, vista la politica di terrore e le atrocità attuate nell'arco di pochi mesi.
3. Più tempo fosse trascorso, più tempo sarebbe stato concesso al rais per entrare in possesso di armi nucleari.
4. Più tempo fosse trascorso, maggiori sarebbero stati i danni causati all'equilibrio economico mondiale e all'economia americana (Baker arrivò a parlare di pericolo per il livello dell'occupazione americana).
5. Più tempo fosse trascorso, maggiori sarebbero state le possibilità per Saddam di indebolire la coesione dell'eterogenea coalizione: svariati, infatti, erano stati i tentativi già fatti dal governo francese e da quello sovietico di negoziare con il rais.
6. Infine necessitava una rapida risoluzione visto che il dispiegamento di truppe in Arabia Saudita aveva raggiunto nel novembre 500.000 unità e che, da un lato, non poteva essere mantenuto per un tempo indefinito, ma dall'altro non poteva essere nemmeno ridotto senza causare un forte colpo al prestigio militare americano²⁶.

Di fronte alle riserve espresse dal Congresso, all'inizio di dicembre Bush tentò una nuova iniziativa diplomatica invitando il ministro degli esteri iracheno Tariq Aziz a Washington e chiedendo a Saddam di ricevere Baker a Bagdad. La proposta americana venne rifiutata e soltanto il 9 gennaio 1991 il Segretario di Stato americano incontrò il Ministro degli Esteri iracheno a Ginevra, ma nonostante i buoni propositi espressi da entrambe le parti, l'incontro non fece emergere alcuna flessibilità da parte irachena.

L'esito deludente dell'incontro contribuì a modificare la posizione del Congresso alla vigilia del dibattito sulla questione dell'uso della forza, svoltosi l'11 e il 12 gennaio 1991. Tra gli interventi si alternarono pesanti critiche come quella del senatore

democratico John Kerry che accusò Bush di voler unilateralmente trascinare il paese in guerra, ma anche pareri favorevoli all'intervento provenienti dallo stesso schieramento democratico, come quello del Presidente della Commissione Esteri della Camera, Dante Fascell, o del senatore Al Gore. Il dibattito si concluse con l'approvazione di una risoluzione di appoggio, votata dalla Camera con 250 sì contro 183 no e dal Senato con 52 sì contro 47 no.

Negli ultimissimi giorni prima dello scadere dell'ultimatum si assistette agli estremi tentativi di Pérez de Cuellar di fermare l'azione militare: dopo aver incontrato il Presidente francese François Mitterand e i Ministri degli Esteri della Comunità Europea, il 13 gennaio il Segretario Generale si recò a Bagdad per incontrare Saddam. Come nell'incontro del 1 settembre con Tariq Aziz, anche in questo caso si trattò di un'iniziativa personale del Segretario Generale, durante la quale egli non poté comunque fare alcuna concessione sulle risoluzioni già adottate dal Consiglio di Sicurezza.

In un'intervista rilasciata il 23 gennaio 1991 Pérez de Cuellar descrisse in questi termini il colloquio con Saddam: *“Cosa è successo quando si è trovato a quattr'occhi con Saddam? La conversazione è durata due ore e mezzo. Il presidente iracheno è stato molto cortese, mi è parso sereno e tranquillo. Ha risposto a tutte le mie domande, mi ha esposto la sua posizione. E io la mia. Gli ho ripetuto le cose che avevo già detto al Ministro degli Esteri: vengo qui senza un mandato né da parte del Consiglio di Sicurezza né da parte di alcun paese membro di questa organizzazione. Ma forse ho qualcosa di più importante cioè l'appoggio di molti capi di Stato e di popoli, a partire dal Papa, poi Gorbacëv, Bush, Mitterand e di tanti altri paesi. Ho esposto quella che io consideravo una via di uscita non solo pacifica, ma anche onorevole per Saddam, considerato anche il fatto che aveva bisogno di più tempo per i negoziati. Io come Segretario Generale, mi dovevo limitare al tempo che la Risoluzione 678 mi aveva concesso. Che cosa gli ha offerto in concreto? Gli ho parlato del dopo-ritiro dal Kuwait. Gli ho detto che le Nazioni Unite avrebbero istituito una forza di pace per assicurare il ritiro totale e garantire al tempo stesso che l'Iraq non venisse attaccato da forze straniere; che gli eserciti della coalizione avrebbero lasciato la regione; che avrei favorito la revoca delle sanzioni; e che infine ero disposto a compiere tutti gli sforzi possibili per convocare una conferenza internazionale sul problema del*

²⁶ Tucker R., Hendrickson D., *The Imperial Temptation: the New World Order and America's Purpose*,

Medio Oriente. Sfortunatamente il Presidente non mi ha dato alcun elemento da portare al Consiglio di Sicurezza per riferire che esisteva la possibilità di un'apertura²⁷.

I fallimenti di Baker e di Pérez de Cuellar misero fine alla guerra delle parole.

Alla luce di tale excursus riguardante la fase di contenimento dell'intervento in Iraq si può pertanto concludere che la reazione della comunità internazionale seguì per la prima volta il percorso del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, lasciando ampio spazio ai vari tentativi diplomatici e al raggiungimento di una soluzione negoziale della crisi. Indubbiamente tutto ciò era stato permesso dalla concomitanza di vari elementi: *in primis* la distensione dei rapporti americano-sovietici e in secondo luogo il carattere esteso della minaccia che investiva l'ordine mondiale, la sicurezza del Medio Oriente e la stabilità dell'economia mondiale. Nonostante il carattere eccezionale della situazione, la crisi del Golfo poteva essere considerata, per gli aspetti finora analizzati, come il punto di partenza del nuovo coinvolgimento americano nel sistema delle Nazioni Unite, che a breve si sarebbe esteso al campo delle operazioni di pace.

2.3. Un'applicazione dei principi della Dottrina Weinberger: elementi di unilateralità e di ambiguità.

Con il passaggio dal contenimento all'offensiva emersero alcuni aspetti che misero in evidenza l'applicazione di principi diversi da quelli enunciati da Bush nel discorso sul nuovo ordine mondiale: accanto al rilancio della nuova cooperazione multilaterale si osservava infatti la permanenza di elementi tradizionali, quali quelli della Dottrina Weinberger. La Guerra della Golfo costituì infatti per altri aspetti un'applicazione di tale dottrina, che contribuì a metterne in evidenza i caratteri di unilateralità, oltre alla forte leadership americana e alla limitatezza del ruolo svolto dalle Nazioni Unite, fatti che a sua volta conferirono un carattere di ambiguità a certe risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

La Guerra del Golfo segnò pertanto il punto di partenza di un'alternanza tra una tendenza innovatrice e una più tradizionale della politica americana nell'ambito della sicurezza internazionale, che caratterizzerà in seguito anche il coinvolgimento americano nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite della prima metà degli anni '90.

New York, Council on Foreign Relations Press, 1992, p. 136-153.

²⁷ P. Bongiorno, "Giusta? Non so. Ma è legale.", *Panorama*, 3 Febbraio 1991.

La Dottrina Weinberger.

Il dibattito sull'uso della forza e sui conseguenti interventi militari si era riaperto negli Stati Uniti in seguito al disastro di Beirut del 1982. Essendo ancora molto vivo nell'opinione pubblica il ricordo del Vietnam, la ritirata dal Libano rappresentò una ragione sufficiente per operare un ripensamento circa la dottrina dell'uso della forza. I principi elaborati in questa occasione dal Segretario alla Difesa, Casper Weinberger, furono ripresi durante l'amministrazione Bush dal Capo di Stato Maggiore, il Generale Colin Powell.

Secondo la dottrina Weinberger-Powell, era necessario trovare un giusto equilibrio tra una posizione isolazionista che avrebbe lasciato gli Stati Uniti ai margini del sistema di relazioni internazionali e un coinvolgimento eccessivo in cui il ricorso alla forza sarebbe divenuto parte integrante della diplomazia: i due estremi erano rappresentati dalla posizione assunta dagli Stati Uniti nel primo dopoguerra e da quella assunta durante la guerra del Vietnam. Weinberger sosteneva invece che "gli Stati Uniti dovevano essere in grado di determinare rapidamente se eventuali minacce o eventuali conflitti avrebbero potuto colpire gli interessi vitali americani o dei loro alleati [...] e in tal caso avrebbero dovuto rispondere adeguatamente. Allo stesso tempo – continuava il Segretario- gli Stati Uniti non avrebbero potuto ricoprire unilateralmente il ruolo di difensori del mondo: non potevano pertanto assumersi al posto di altre nazioni sovrane la responsabilità di difendere il loro territorio quando gli interessi americani non fossero stati direttamente minacciati"²⁸.

Al di là del fatto che la minaccia doveva riguardare direttamente gli interessi nazionali, Weinberger individuò altre condizioni necessarie per un eventuale intervento militare americano²⁹:

1. Presa la decisione di inviare le truppe in un determinato contesto, queste dovevano ricorrere ad un uso della forza tale da assicurare la vittoria: nel caso in cui le

²⁸ C.A. Stevenson, "The Evolving Clinton Doctrine on the Use of the Force", *Armed Forces and Society*, Summer 1996.

³⁰ C.W. Weinberger, *The Uses of Military Force*, Address to the National Press Club, Washington DC, 28 November, 1984.

forze e le risorse necessarie per raggiungere questo obiettivo non fossero state disponibili, le truppe non dovevano essere dispiegate.

2. Gli obiettivi politici e militari dovevano essere chiari e le truppe avrebbero avuto il compito di realizzare soltanto il mandato per cui erano state inviate.
3. Il rapporto tra gli obiettivi e la capacità delle truppe (la grandezza, la composizione e le risorse a disposizione) poteva essere rivisto e modificato, dal momento che le condizioni e gli obiettivi potevano cambiare durante il corso di un conflitto.
4. Per l'invio delle truppe era necessario ottenere sia l'approvazione del Congresso che il sostegno dell'opinione pubblica.
5. Infine il ricorso all'uso della forza doveva costituire l'ultima risorsa.

Seguendo tali principi il coinvolgimento americano sarebbe stato limitato a particolari situazioni, lasciando oltretutto un ampio potere discrezionale nella decisione di intervento, ma anche nella sua conduzione.

Nel caso del conflitto del Golfo alcuni requisiti per ricorrere all'uso della forza avevano già trovato riscontro: in primo luogo la vitalità degli interessi americani nella zona del Golfo; in secondo luogo la gradualità delle decisioni adottate prima di ricorrere all'uso della forza; infine il sostegno del Congresso.

L'analisi successiva si concentrerà pertanto sulla legittimazione di determinati obiettivi americani attraverso le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, sulla reazione dell'opinione pubblica americana all'intervento militare, e infine sull'applicazione massiccia dell'uso della forza durante l'operazione Desert Storm. L'analisi rivelerà l'inadeguatezza della dottrina Weinberger nella realizzazione del Nuovo Ordine Mondiale, in quanto nel caso specifico del Golfo la sua applicazione contribuì alla crisi della cooperazione con l'Unione Sovietica e alla diminuzione dell'importanza del ruolo svolto dalle Nazioni Unite, ovvero dei due pilastri del Nuovo Ordine Mondiale di Bush.

Ambiguità delle risoluzioni

Prima di analizzare la questione più spinosa relativa alla tesi della illegittimità della risoluzione 678, è utile soffermarsi su due precedenti relativi all'uso della forza nella fase del contenimento dell'espansionismo iracheno.

Già la risoluzione 661 del 6 agosto che imponeva l'embargo e prevedeva il ricorso al diritto di autotutela dette adito ai primi problemi interpretativi circa l'uso della forza.

Sebbene da un lato non ci fosse alcun dubbio circa la presenza di un attacco armato tale da giustificare anche l'uso della forza per difendere il Kuwait, tuttavia ai sensi dell'art. 51 il ricorso all'autotutela era consentito fino al momento in cui il Consiglio di Sicurezza non avesse adottato le misure necessarie, fatto che si verificò appunto con l'adozione della risoluzione 661.

Tenuto conto di ciò, la riaffermazione del diritto all'autotutela non si poteva intendere come implicante, almeno in quella fase della crisi, il ricorso a misure di forza unilaterali per liberare il Kuwait, quanto piuttosto come l'espressione della possibilità di un ricorso futuro all'autotutela, anche armata, qualora le misure del Consiglio si fossero rivelate insufficienti per assicurare il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait.

In realtà gli eventi che seguirono dimostrarono come di fatto la risoluzione costituì la legittimazione dell'invio di unità navali americane e britanniche in Arabia Saudita, con cui si dette formalmente inizio all'operazione *Desert Shield*, senza che partner come l'Unione Sovietica fossero stati adeguatamente informati e consultati.

Come precedentemente accennato, anche la risoluzione 665, che impose l'embargo navale all'Iraq, suscitò un ampio dibattito all'interno del Consiglio di Sicurezza relativamente al ricorso all'uso della forza per imporre il rispetto delle sanzioni economiche. Occorre precisare che questa risoluzione doveva servire particolarmente agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna per ottenere una legittimazione da parte dell'ONU al dispiegamento di forze navali già effettuato nel Golfo. La loro presenza era stata fino ad allora giustificata in base all'art. 51, quale esercizio della legittima difesa collettiva, sollecitato dallo stesso governo kuwaitiano, ma una "copertura" ad opera del Consiglio di Sicurezza avrebbe potuto fugare ogni dubbio circa la liceità di tale presenza navale e le misure da essa adottate.

L'ambiguità del testo rese però difficile la collocazione delle decisioni prese fra i poteri di sanzione del Consiglio di Sicurezza, sia in quelli non coercitivi dell'art. 41 che in quelli coercitivi dell'art. 42. Il riferimento all'art. 41 può essere suggerito dall'osservazione che la risoluzione 665 aveva un carattere strumentale rispetto alla precedente risoluzione 661; a favore invece di un inquadramento nell'art. 42 è possibile notare la previsione del ricorso alle strutture del Comitato di Stato Maggiore, al quale spettavano competenze

esclusivamente militari. Il carattere ambiguo portò “gli ambienti delle Nazioni Unite a qualificare la risoluzione n. 665 come l’applicazione di un art. 41 e mezzo”³⁰.

Le maggiori ambiguità circa l’uso della forza contro l’Iraq provennero comunque dal testo della risoluzione 678, sulla base del quale le forze armate della coalizione alleata iniziarono nella notte tra il 16 e il 17 gennaio 1991 le operazioni militari volte a liberare il Kuwait. Numerose furono le critiche sulla compatibilità o meno di questa risoluzione con i dettami della Carta: giungere alla conclusione che si sia trattato di una risoluzione illegittima porterebbe a considerare ugualmente illegittimo l’intervento armato della coalizione e frutto di un’iniziativa unilaterale americana.

Vista l’importanza dell’argomento si ritiene utile analizzarlo più approfonditamente.

Riprendendo il testo della risoluzione, il Consiglio di Sicurezza “autorizzò gli Stati membri che cooperavano con il governo del Kuwait, se entro il 15 gennaio 1991, l’Iraq non avesse pienamente applicato le risoluzioni sopra menzionate, ad usare tutti i mezzi necessari per far rispettare ed applicare la risoluzione 660 e tutte le successive pertinenti risoluzioni e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione”. Sebbene non si affermasse esplicitamente la possibilità del ricorso all’uso della forza armata, tale eventualità risultò chiara dai dibattiti svoltisi nel Consiglio di Sicurezza³¹. La peculiarità di tale risoluzione, che ha fatto sorgere dubbi sulla sua legittimità, consiste nel fatto che con essa il Consiglio di Sicurezza autorizzò il ricorso all’uso della forza da parte di una coalizione di stati la cui azione, nonostante l’autorizzazione, non era posta sotto il comando del Consiglio.

Coloro che sostennero la tesi della illegittimità della risoluzione 678 affermarono che si fosse dato luogo ad una sorta di delega delle funzioni militari ad un gruppo di Stati, senza la costituzione di alcuna forza armata alle dipendenze del

³⁰ U. Villani, *Lezioni sulla crisi del Golfo*, Carucci Editore, Bari 1994, p.98.

³¹ Il Segretario di Stato americano Baker affermò: “La risoluzione odierna è molto chiara. La sua formulazione autorizza il ricorso alla forza”.

Il ministro degli esteri britannico Hurd precisò: “Non vi è nulla di ambiguo in ciò che il Consiglio esige in questa risoluzione. Noi chiediamo all’Iraq di conformarsi integralmente alla risoluzione 660, in caso contrario gli Stati membri sono autorizzati a fare uso della forza necessaria per obbligarlo a conformarsi”.

Il ministro degli Esteri cinese Qian Qichen dichiarò: “La ragione per la quale la Cina ha votato a favore delle dieci risoluzioni adottate in precedenza è che, sebbene le sanzioni previste in queste risoluzioni siano severe, esse non rientrano nell’ambito del ricorso alla forza. Ma nel progetto di risoluzione che ci accingiamo a votare, le parole “utilizzare tutti i mezzi necessari” implicano essenzialmente l’autorizzazione a ricorrere alle azioni militari”.

Consiglio di Sicurezza e al di fuori di qualsiasi direzione delle operazioni militari da parte del Consiglio stesso e, sul piano strategico, del Comitato di Stato Maggiore. In altre parole la risoluzione avrebbe dato vita ad un meccanismo operativo decentrato, mentre la centralizzazione delle funzioni operative militari rappresentava un carattere fondamentale dell'ONU³².

Risultò evidente a tal punto una delle maggiori carenze del sistema delle Nazioni Unite, ovvero la mancanza di una forza militare che desse una maggiore credibilità alle azioni intraprese dal Consiglio di Sicurezza contro le aggressioni e in favore della restaurazione della pace e della sicurezza internazionale. La previsione della costituzione del Comitato di Stato Maggiore, composto dai capi di stato maggiore dei 5 membri permanenti e incaricato di assistere il Consiglio di Sicurezza per le questioni militari, non aveva mai trovato applicazione fin dal 1945.

Il dibattito sull'attuazione dell'art. 43 e dell'art. 47, che successivamente investì anche la riforma delle operazioni di pace ad opera di Boutros Boutros Ghali, si riaprì pertanto in occasione dell'intervento militare nel Golfo.

Durante il dibattito in seno al Consiglio di Sicurezza per l'approvazione della risoluzione 678, fu lo stesso Shevardnadze a sottolineare l'importanza della realizzazione dell'art. 47 come uno dei pilastri del nuovo ordine mondiale: "Se il Comitato di Stato Maggiore funzionasse a dovere, certi Stati non avrebbero bisogno di agire unilateralmente. Anche se le loro azioni sono giustificate, provocano comunque delle opposizioni e creano delle difficoltà a loro stessi, non potendo essere condivise da tutti. Al contrario non ci sarebbe alcun motivo di opporsi alle azioni del Consiglio di Sicurezza e del Comitato di Stato Maggiore"³³.

Ma come avremo modo di vedere in più di un'occasione gli Stati Uniti non si mostrarono mai favorevoli a tale progetto: in primo luogo perché avrebbe reso automatica la loro partecipazione alle azioni dell'ONU, in secondo luogo perché la dottrina americana non aveva mai concepito fino a quel momento la possibilità di porre le proprie truppe sotto il comando delle Nazioni Unite; la proposta sovietica non ebbe pertanto alcun seguito.

³² L'art. 47 par. 3 dichiara: "Il Comitato di Stato Maggiore ha, alle dipendenze del Consiglio di Sicurezza, la responsabilità della direzione strategica di tutte le forze armate messe a disposizione del Consiglio di Sicurezza".

Coloro che invece sostennero la compatibilità della risoluzione 678 con i dettami della Carta basarono le loro argomentazioni su due punti fondamentali.

In primo luogo osservarono che il sistema delle Nazioni Unite non sembrava escludere la possibilità d'impiego delle forze di singoli stati: in effetti, l'art. 106 in via transitoria, (ma con riferimento ad un periodo, che data la mancata conclusione degli accordi previsti all'art. 43, non era ancora scaduto), affidava ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza il compito di intraprendere un'azione coercitiva per il mantenimento della pace³⁴ prevedendo un'eventuale consultazione con gli altri membri delle Nazioni Unite. Sebbene la risoluzione 678 non fosse ricorsa a questo articolo, sembrava difficile dimostrare la sua illegittimità tenuto conto dell'esauriente dibattito, che aveva visto anche la consultazione del delegato iracheno e del fatto che era stata approvata a larga maggioranza: la procedura adottata sarebbe stata più "garantista" delle prerogative dell'ONU e del dibattito tra gli stati di quanto non fosse la procedura prevista all'art. 106.

In secondo luogo coloro che sostennero la validità della risoluzione affermarono che erano stati rispettati i criteri di imparzialità e di obiettività sottesi all'art. 42 e che, anche se in un sistema meno centralizzato, il Consiglio di Sicurezza si era riservato il costante controllo della situazione. Tale condizione risultava infatti dai due ultimi paragrafi della risoluzione dove si chiedeva agli Stati di tener regolarmente informato il Consiglio di Sicurezza delle azioni intraprese precisando che lo stesso Consiglio restava investito della questione³⁵. Secondo questo punto di vista la risoluzione pur presentando dei profili anomali rispetto al sistema della Carta sarebbe stata legittima ai sensi dell'art. 42.

Un uso massiccio della forza e le divergenze all'interno della coalizione.

Pur sostenendo la tesi della legittimità della risoluzione 678 resta comunque lecito domandarsi se la condotta di determinate azioni durante l'intervento militare fosse giustificata rispetto all'obiettivo della liberazione del Kuwait, come nel caso della

³³ M. Merle, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991.

³⁴ Art. 106 della Carta. "In attesa che entrino in vigore gli accordi speciali previsti dall'art. 43 tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'art. 42, i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri membri delle Nazioni Unite, in vista di quell'azione comune in nome dell'Organizzazione che possa essere necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

distruzione delle infrastrutture industriali irachene o del bombardamento massiccio delle truppe irachene che si stavano ritirando in Iraq lungo quella che la CNN definì “l’autostrada della morte”.

Nonostante le operazioni si fossero protratte per un periodo relativamente corto (42 giorni), lasciarono un quadro di devastazione nel Golfo. Dai documenti ufficiali dell’ONU emerse una situazione drammatica dell’Iraq, ma anche del Kuwait, tale da sollevare il dubbio che le operazioni militari avessero superato lo stretto necessario per raggiungere gli obiettivi prefissati assumendo, per intensità e generalità della forza impiegata, i caratteri tipici di una guerra diretta all’annientamento delle capacità di resistenza dell’avversario. Questo quanto riportò il Segretario aggiunto Martti Ahtisaari in seguito ad una missione svolta in Iraq nel marzo del 1991: “I membri della missione ed io stesso eravamo perfettamente al corrente delle informazioni pubblicate dai media e del recente rapporto OMS/UNICEF sulla situazione di approvvigionamento di acqua, del risanamento e della salute nella zona metropolitana di Bagdad. Tengo tuttavia a sottolineare sin d’ora che nulla di ciò che avevamo potuto vedere o leggere ci aveva preparato alla forma di particolare devastazione che aveva subito il paese. Il conflitto ha avuto degli effetti quasi apocalittici sull’infrastruttura economica di quella che era, fino al gennaio 1991, una società abbastanza urbanizzata e meccanizzata. La maggior parte dei mezzi di sostegno della vita moderna era stata distrutta o resa precaria. L’Iraq era stato rinviato per un tempo abbastanza lungo ad un’era preindustriale, ma con tutti gli inconvenienti che presentava una dipendenza postindustriale rispetto ad una utilizzazione intensiva dell’energia e della tecnologia”³⁶.

In effetti “gli alleati anti-Saddam poterono contare su una superiorità aerea e soprattutto su quella tecnologica: durante i combattimenti usufruirono dei sofisticati sistemi di visione notturna, dai “jammer” (disturbatori dei radar nemici) alle difese elettroniche che ingannavano gli avversari, dall’estrema velocità nel fotografare gli eventi, trasmettere dati e comunicare ordini [...] Anche la battaglia a terra vedeva in campo armi molto avanzate: i missili antimissile Patriot e la bomba anticarro Merlin capace di individuare e colpire i mezzi corazzati. Quasi tutti i proiettili impiegati erano “intelligenti”, a guida

³⁵ P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995.

³⁶ *Report to the Secretary-General on the Humanitarian Needs in Kuwait and Iraq in the Immediate Post-Crisis Environment* by a Mission to the Area led by Mr. Martti Ahtisaari, UN Doc. S/22366 (March 1991).

laser, elettro-ottica, o dotati di submunizioni in grado di colpire a ventaglio. I carri armati M-I Abrahms, la punta di diamante delle forze alleate, avevano sistemi di puntamento e di tiro completamente computerizzati, che li mettevano in condizione di colpire un bersaglio in movimento mentre essi stessi erano ancora in movimento³⁷.

L'applicazione del primo principio della dottrina Weinberger, che prevedeva l'utilizzo di una forza militare in grado di "schiacciare" il nemico e di assicurare la vittoria, risultò evidente nel piano strategico elaborato da Colin Powell nell'ottobre 1990, secondo il quale non era stata prevista alcuna possibilità per un intervento graduale.

Il piano prevedeva 4 fasi, di cui 3 aeree. Durante la fase uno sarebbero stati colpiti i centri di comando, di controllo e di comunicazione iracheni al fine di isolare Saddam a Bagdad dalle sue truppe in Kuwait e nell'Iraq Meridionale; contemporaneamente le forze aeree avrebbero annientato l'aviazione. Nella fase due le forze alleate avrebbero proceduto ad un massiccio ed ininterrotto bombardamento aereo contro le basi di rifornimento, i depositi di munizioni, i sistemi di trasporto e le strade impedendo così l'approvvigionamento delle truppe. Nella terza fase le forze aeree avrebbero colpito i 430.000 soldati di fanteria iracheni protetti da trincee e la guardia repubblicana. La quarta fase sarebbe stata costituita dall'attacco di terra.

Anche nell'attacco di terra, iniziato il 24 febbraio alle 4.00, che portò all'effettiva liberazione di Kuwait City, la violenza prevista e utilizzata fu devastante, tanto da garantire l'annientamento delle forze irachene in meno di 100 ore.

La messa a punto dell'attacco aveva preoccupato a lungo il comandante dell'operazione, Schwarzkopf, perché non solo doveva essere sferrato con rapidità e determinazione, ma necessitava anche del massimo coordinamento tra le forze, di terra, di mare e d'aria. L'obiettivo consisteva nel ridurre al minimo le perdite degli alleati e nell'infliggere al nemico "la madre di tutte le sconfitte" in risposta alla "madre di tutte le battaglie" di cui aveva parlato Saddam nella propaganda della guerra contro l'Occidente. Il piano di Schwarzkopf prevedeva l'accerchiamento delle linee irachene in modo da dividere in due l'Iraq e accerchiare l'esercito nemico attaccato alle spalle dalle forze aerotrasportate e di terra³⁸. Da un rapporto del colonnello Maggart emersero parte delle tecniche di

³⁷ C. Sottocorona, "L'occhio che uccide a raffiche", *Panorama*, 27 gennaio 1991.

³⁸ S. El Sayegh, "La crise du Golfe: de l'interdiction à l'autorisation du recours à la force", Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993.

guerra utilizzate in questa fase : “Nella maggior parte dei casi ad ogni sezione di trincea furono assegnati due carri armati Abrahams forniti di ruspe appuntite come denti di giganti. I carri armati prendevano posizione su entrambi i lati delle trincee: alcune di queste erano lunghe circa un metro e profonde circa due. Questa specie di carri armati-ruspe facevano fuoco dentro le trincee e subito dopo le coprivano con montagne di sabbia”³⁹. I carri armati spianarono le trincee irachene nel deserto seppellendo, vivi, morti e feriti.

La fase dell’offensiva terrestre permette di mettere in evidenza due punti chiave del carattere unilaterale dell’operazione *Desert Storm*: da un lato la strategia militare adottata dagli Stati Uniti, dall’altro la divergenza ormai palese tra gli obiettivi americani e quelli sovietici.

Per quanto riguarda l’impatto massiccio e devastante dell’attacco terrestre, la sua pianificazione non si conformava soltanto ai piani militari proposti da Powell, ma era finalizzata a soddisfare due condizioni essenziali che avrebbero permesso di mantenere il sostegno dell’opinione pubblica: ovvero la minimizzazione delle perdite americane e una rapida conclusione della guerra che permettesse ai soldati americani di rientrare velocemente in patria. Era necessario sfatare le previsioni pessimistiche che avevano prefigurato 30.000 vittime e le voci secondo le quali il Pentagono aveva già predisposto 16.000 bare per il rimpatrio dei soldati americani. L’importanza di una vittoria rapida e indolore era una diretta conseguenza della “sindrome del Vietnam”: una guerra lunga con un elevato numero di vittime sarebbe divenuta rapidamente impopolare e avrebbe perso il sostegno nazionale.

La rapidità e la minimizzazione delle vittime definirono pertanto la strategia della guerra: a tal fine si cercò di distruggere attraverso raid aerei qualsiasi obiettivo in grado di permettere all’Iraq di continuare la guerra. A riguardo Powell elaborò la seguente sequenza circa gli obiettivi da distruggere: i sistemi di comando, controllo e comunicazione; i sistemi di difesa aerei e i radar; i campi di atterraggio utilizzati dagli 8000 aerei iracheni; le trenta postazioni missilistiche principali degli Scud; il reattore nucleare iracheno; gli impianti di produzione e i depositi di armi chimiche e biologiche; le otto divisioni della guardia repubblicana; la rete di rifornimento (depositi di viveri,

³⁹ B. Woodward, “I vincitori”, *Panorama*, 19 Maggio 1991.

carburante e munizioni, sistemi di trasporto, strade, ponti e ferrovie); le centrali elettriche; infine i 400.000 soldati iracheni che occupavano il Kuwait: l'attuazione di una strategia di tali dimensioni era finalizzata alla neutralizzazione totale del potere militare iracheno.

La disfatta dell'esercito iracheno in meno di cento ore di combattimenti, sebbene ci fosse stata una grande disparità negli armamenti e l'esercito alleato si fosse trovato davanti ad un nemico disorganizzato, provato da trentotto giorni di bombardamenti, ridotto alla fame e psicologicamente demotivato⁴⁰, invita comunque ad una riflessione retrospettiva sulla possibilità di un uso della forza più graduale e limitato da parte degli alleati e sulla proporzionalità di tale uso con il raggiungimento degli obiettivi della risoluzione 678, che se aveva legittimato la liberazione del Kuwait, non aveva previsto la distruzione totale del potenziale militare iracheno.

Per quanto riguarda invece le divergenze tra gli obiettivi americani e quelli sovietici e l'evidente difficoltà di porre le basi per il Nuovo Ordine Mondiale, le pressioni ininterrotte di Gorbacëv per evitare l'attacco terrestre rappresentarono la dichiarazione formale di tale discrasia.

In seguito ad un incontro tra Gorbacëv e Tariq Aziz, il 15 febbraio 1991 si delineò una svolta fondamentale in quanto il Comando della Rivoluzione, organo supremo del governo iracheno, emise un comunicato in cui si disse disposto a trattare sulla base della risoluzione 660 al fine di raggiungere una soluzione onorevole e accettabile, comprendente il ritiro dal Kuwait: dal 2 agosto del 1990 si trattava della prima volta che l'Iraq proponeva la soluzione del ritiro.

Nel comunicato il rais pose alcune condizioni per la resa: tutte le truppe straniere avrebbero dovuto lasciare la zona del Golfo; Israele avrebbe dovuto ritirarsi dai territori occupati e la Siria allontanarsi dal Libano; la ricostruzione dell'Iraq bombardata dalle incursioni aeree sarebbe dovuta avvenire a carico degli alleati. Saddam tentò così un'abile mossa tattica per uscire dal tunnel nel quale si era infilato e salvare la faccia di

⁴⁰ "Le descrizioni di migliaia di iracheni in fila con le mani alzate, affamati e mal ridotti mostrano come quei giorni del febbraio 1991 non rappresentassero per loro dei momenti di sconfitta, ma di liberazione. Basti pensare che si consegnavano agli eserciti della coalizione chiedendo qualcosa da mangiare, a causa della lunga fame che avevano dovuto sopportare nelle trincee dove erano rimasti rintanati per più di un mese, privi di ogni collegamento e senza saper cosa succedesse fuori.", in G. Porzio, "Atroce Kuwait", *La Repubblica*, 24 Marzo 1991.

fronte agli iracheni e ai suoi alleati per le catastrofi provocate. Il comunicato rappresentò il risultato di un lungo lavoro diplomatico intrapreso da Gorbacëv, un tentativo del presidente russo di recuperare un ruolo di primo piano che dal Summit di Helsinki si era ridimensionato giorno dopo giorno.

Il 18 febbraio la diplomazia sovietica presentò pertanto un piano di pace, mostrando di voler essere presente autonomamente con la sua capacità negoziale, ma alla proposta sovietica Bush chiese l'inclusione di tre condizioni ulteriori: il ritiro immediato e incondizionato dal Kuwait entro 4 giorni; la liberazione dei prigionieri di guerra; la localizzazione di tutti i campi minati. Bush dette solo 24 ore di tempo perché l'Iraq si decidesse a lasciare il Kuwait e non più di 7 giorni per l'evacuazione completa: l'obbiettivo era quello di delegittimare Saddam di fronte alle masse arabe con un ritiro veloce che lo costringesse a lasciare sul campo la maggior parte degli armamenti.

D'altronde il piano di pace proposto dall'Unione Sovietica rispondeva a lucidi calcoli politici: in primo luogo la sua approvazione avrebbe dato alla Urss la possibilità di riemergere quale superpotenza credibile sulla scena mondiale, oltre a riallacciare i rapporti con l'Iraq; in secondo luogo avrebbe avuto degli effetti positivi anche sul piano della politica interna dove Gorbacëv era costretto, per mantenere l'equilibrio, ad una costante mediazione tra le forze contrapposte di un'ala conservatrice e militarista e quelle dell'ala più riformista.

Bush, dal suo punto di vista, dopo aver schierato un esercito di 500.000 uomini aveva tutto l'interesse a dimostrare che dopo l'eclisse dell'Urss gli Stati Uniti erano rimasti l'unica superpotenza capace, per le alleanze effettuate e le responsabilità assunte, di portare a compimento gli impegni assunti. Una vittoria schiacciante ed esemplare avrebbe costituito il segnale di una svolta storica, grazie alla quale gli Stati Uniti sarebbero stati percepiti come gli unici garanti degli equilibri futuri sia in Medio Oriente che nell'intero scacchiere mondiale.

A questo punto della crisi gli interessi americani si rivelarono pertanto diametralmente opposti a quelli sovietici: evitare l'attacco terrestre avrebbe significato concedere a Saddam una via d'uscita; gli Stati Uniti puntavano invece a mettere il rais nella condizione di non poter più nuocere e ad evitare che una sconfitta generalizzata si potesse trasformare in una vittoria al tavolo delle trattative. In secondo luogo si voleva impedire che l'Urss diventasse il perno di un'alleanza con l'Iraq e l'Iran.

Il piano di pace sovietico venne così giudicato da Weinberger: “Penso che non sia giusto dire, come fanno alcuni, che per il Cremlino l’obiettivo è solo la liberazione del Kuwait. Penso che il loro vero obiettivo sia di conservare la maggior parte del potere e la maggiore influenza possibile fra i governi arabi radicali. I sovietici vogliono giocare in futuro un ruolo importante nel Medio Oriente e vogliono mantenere le loro buone relazioni con l’Iraq e forse anche con l’Iran. I loro interessi sono assolutamente diversi dai nostri e la loro cosiddetta offerta di pace ne è un esempio perché non serve affatto alla pace. Dà solo a Saddam la possibilità di salvarsi e di trarre profitto dalla sua aggressione. E’ stato infine un tentativo di Gorbacëv di allontanare l’attenzione dai suoi fiaschi in politica interna e di apparire come il nuovo leader di una superpotenza nella speranza che questo lo aiuti a Mosca. Non penso che funzionerà. Ecco perché giudico l’intervento sovietico estremamente inopportuno e inutile”⁴¹.

La reazione dell’opinione pubblica americana

Il ruolo svolto dall’opinione pubblica americana fu di estrema importanza nella legittimazione dell’intervento militare in Iraq, confermando l’applicazione di un altro principio della dottrina Weinberger necessario per il successo dell’operazione.

Poco prima dell’inizio di *Desert Storm* si era ormai diffusa la convinzione che un elevato numero di vittime avrebbe causato l’immediata perdita del sostegno da parte dell’opinione pubblica, delegittimando l’operazione come nel caso del Vietnam.

In realtà la reazione dell’opinione pubblica al coinvolgimento americano nella guerra del Golfo costituì un’eccezione rispetto agli altri conflitti del post guerra fredda⁴²: pur tenendo ben presente che il numero delle vittime americane fu molto basso (148), i sondaggi svolti durante il corso dell’operazione dimostrarono che le variazioni dell’appoggio della popolazione americana non furono conseguenti all’aumento delle vittime, ma riguardavano la chiarezza del mandato e la motivazione dell’intervento.

In un sondaggio svolto dal *CBS* e dal *New York Times* e ripetuto in vari momenti dell’operazione, alla domanda se, date le perdite umane e i costi economici, l’intervistato ritenesse che valesse la pena condurre la guerra per sconfiggere l’Iraq, emersero i

⁴¹ P. Bongiorno, “E se quello ci riprova?”, *Panorama*, 3 Marzo 1991.

⁴² R. Morin, E.J. Dionne, “Vox Populi: Winds of War and Shifts of Opinion”, *Washington Post*, 23 December 1990.

seguenti risultati: il 5 febbraio il 60% rispose sì e il 26% no; il 25 febbraio (il giorno dopo l'inizio dell'attacco terrestre) il 65% rispose sì e il 22% no; il 28 febbraio (ad attacco terminato) il 72% rispose sì e il 17% no. Sebbene si fosse trattato della fase in cui si era contato il maggior numero di vittime, il sostegno americano era andato sempre aumentando.

L'appoggio dell'opinione pubblica, che il 24 febbraio raggiunse l'apice dell'84%, non era da collegarsi soltanto al fatto dell'importanza degli interessi americani coinvolti nel conflitto. I sondaggi riguardanti le motivazioni addotte dall'amministrazione per giustificare l'azione militare mostrarono infatti un risultato diverso.

In un sondaggio condotto dal *Los Angeles Times* nel novembre del 1990, alla domanda, se l'intervistato ritenesse fosse preferibile mettere a rischio la vita dei soldati americani per dimostrare che un'aggressione necessitava di essere sanzionata oppure per proteggere i rifornimenti di petrolio, emerse quanto segue: il 48% si dichiarò a favore della prima possibilità, il 29% a favore della seconda.

Non appena la popolarità dell'intervento militare iniziò ad aumentare, la percezione pubblica che questo fosse collegato ad interessi nazionali diminuì; tra il 30 e il 2 dicembre 1990 l'*ABC* e l'*Washington Post* riproposero agli intervistati le due seguenti giustificazioni dell'intervento: gli Stati Uniti avevano inviato le truppe in Iraq spinti da un principio morale (punire un'aggressione) o da un principio economico (mantenere una certa influenza sulle riserve petrolifere); il 41% si dimostrò a favore della motivazione morale, mentre il 48% di quella economica. Ripetuto il sondaggio il 20 gennaio il 54% sostenne la motivazione morale e solo il 35% quella economica; in marzo le percentuali raggiunsero rispettivamente il 56% e il 34%⁴³.

La fine della guerra e la "pax americana".

Alle 5.00 del 28 febbraio 1991 Bush ordinò improvvisamente il cessate il fuoco, proprio mentre l'esercito iracheno era stato in gran parte sconfitto e si presentava per le truppe alleate la possibilità di cambiare direzione e convergere su Bagdad per dare il colpo risolutivo a Saddam. La decisione di Bush giunse inaspettata soprattutto perché le

⁴³ P. Everts, P. Isernia, *Public Opinion and the International Use of Force*, New York, ECPR, 2001.

forze della coalizione avrebbero potuto liquidare in pochissimo tempo le ultime sacche di resistenza che Saddam aveva concentrato a nord della capitale.

L'alt di Bush può essere spiegato da una serie di concause. In primo luogo, si trattò di una dimostrazione della volontà di rispettare la risoluzione 678 con cui il Consiglio di Sicurezza aveva autorizzato la liberazione del Kuwait (tale spiegazione appare però in contraddizione con l'effetto devastante dell'attacco militare che sembrò indirizzato verso l'annientamento della forza militare di Saddam piuttosto che verso il semplice ritiro dal Kuwait). In secondo luogo, poteva rappresentare un tentativo di rinsaldare la coalizione alleata, dando prova del rispetto degli impegni presi; ma come si è avuto modo di notare gli obbiettivi perseguiti da Stati Uniti e Unione Sovietica risultavano ormai del tutto divergenti e caratterizzati da una certa unilateralità, più che dalla cooperazione.

Il rischio più grande che l'amministrazione avrebbe corso, oltre alla perdita del sostegno interno del Congresso e dell'opinione pubblica americana che avrebbero potuto portare ad una crisi interna dell'amministrazione Bush, riguardava principalmente la questione geopolitica del mantenimento dell'equilibrio in Medio Oriente: la presa di Bagdad e la caduta di Saddam Hussein avrebbero creato un "vuoto politico" che avrebbe potuto essere foriero di crisi ancora più gravi. Il vuoto strategico, conseguente ad una liquidazione dell'Iraq dalla cartina geografica, avrebbe potuto cioè scatenare gli appetiti territoriali delle potenze confinanti. Gli scenari del dopoguerra dovevano pertanto prevedere un elemento importante: l'Iraq. Come affermò Kissinger, ex segretario di Stato: "Va bene distruggere la capacità militare di un paese che ha attaccato quattro dei suoi vicini negli ultimi dieci anni, ma sono contrario ad un azzeramento dell'armata irachena. L'Iraq dovrebbe rimanere sufficientemente forte per non creare un vuoto strategico che l'Iran o la Siria potrebbero affrettarsi a riempire fino a creare all'America e al resto dell'Occidente lo stesso tipo di problemi che ha creato Saddam Hussein"⁴⁴. "Sgonfiare e ridurre l'Iraq. Ma la sua completa distruzione politica e militare sarebbe stato il risultato peggiore della guerra. Gli USA e gli alleati -si tratta di un'amara

⁴⁴ P. Bongiorno, "Guerra e poi?", *Panorama*, 29 Gennaio 1991.

constatazione- non avevano qualcuno di meglio con cui sostituirlo” affermò John Waterbury, docente dell’Università di Princeton⁴⁵.

Il 6 marzo 1991 il Presidente Bush presentò pertanto al Congresso le linee guida che avrebbe dovuto assumere la pace imposta a Saddam, dichiarando che l’impegno americano per la pace in Medio Oriente non si sarebbe esaurito con la liberazione del Kuwait.

“Desidero definire cinque obbiettivi per il futuro.

Primo, dobbiamo lavorare insieme per creare un sistema di sicurezza cui partecipano tutti. I nostri amici alleati in Medio Oriente si rendono conto che essi dovranno sopportare la quota maggiore della responsabilità inerente la sicurezza della regione. Tuttavia, essi debbono sapere che come ci siamo posti al loro fianco per respingere l’aggressione, l’America è ora pronta a lavorare con loro per garantire la pace. Ciò non significa dislocare forze di terra USA nella penisola araba, significa partecipare ad esercitazioni congiunte di Forze aeree e Forze terrestri. Significa mantenere una forza navale USA nella regione, come abbiamo fatto per oltre quarant’anni. Che sia chiaro: i nostri interessi vitali dipendono dalla stabilità e dalla sicurezza del Golfo

Secondo, dobbiamo operare sulla via di un controllo della proliferazione degli armamenti per la distruzione di massa e dei missili usati come vettori. Sarebbe una tragedia se i paesi del Medio Oriente e del Golfo Persico, sulla scia della guerra, dovessero avviarsi verso una nuova corsa agli armamenti. L’Iraq dovrà essere controllato fin quando non convincerà il mondo delle sue intenzioni pacifiche e che i suoi leader non impiegheranno le nuove entrate per riarmarsi e ricostruire la loro minacciosa macchina bellica. L’Iraq non deve avere accesso agli strumenti di guerra.

Terzo, dobbiamo lavorare per creare nuove possibilità di lavoro e stabilità in Medio Oriente. Nell’era moderna abbiamo compreso che la geografia non può garantire la sicurezza e che la sicurezza non può poggiare sulla sola forza militare. [...] Una pace completa deve poggiare sulle Risoluzioni n. 242 e n. 338 del Consiglio di Sicurezza dell’ONU e sul principio del territorio per la pace. Tale principio deve essere elaborato per garantire la sicurezza, il riconoscimento di Israele e i legittimi diritti politici alla Palestina.

⁴⁵ M. Spina, “Verità a seconda”, *Panorama*, 29 Gennaio 1991.

Quarto, dobbiamo alimentare lo sviluppo economico ai fini della pace e del progresso. Il Golfo Persico e il Medio Oriente costituiscono una regione ricca di risorse naturali e di potenziale umano inutilizzato. Le risorse un tempo sprecate in campo militare devono essere convogliate verso fini più pacifici”⁴⁶.

Prescindendo dai collegamenti fatti da Bush con la questione della stabilità e della prosperità di tutta l’area mediorientale, la risoluzione 687 che definì le condizioni di pace imposte all’Iraq, presentò notevoli similitudini con la cosiddetta “pax americana” presentata nel discorso a conclusione della guerra.

Adottata il 3 aprile 1991, la risoluzione 687 si caratterizzò per un carattere intrusivo che portò parte della critica a considerarla come la continuazione non militare delle sanzioni imposte dalle risoluzioni 660 e 678.

In primo luogo definì la controversia confinaria tra il Kuwait e l’Iraq, stabilendo l’inviolabilità del confine risultante dall’Accordo di Bagdad del 1963 e istituendo una Commissione con il compito tecnico di stabilire le coordinate precise di tale confine e di formulare decisioni definitive e vincolanti. Per il rispetto del confine venne inoltre istituita con la risoluzione 689 del 9 aprile la Missione di Osservazione delle Nazioni Unite per l’Iraq e il Kuwait.

La risoluzione proseguiva imponendo il disarmo parziale dell’Iraq, comprendente: il divieto di possedere armi chimiche, biologiche o batteriologiche, nonché i missili balistici di media gittata; la rinuncia incondizionata all’uso dell’arma nucleare e la successiva previsione di una Commissione delle Nazioni Unite con il compito di controllare l’effettivo disarmo. Attribuì infine all’Iraq la responsabilità per i danni provocati dalla guerra e il pagamento delle riparazioni attraverso la costituzione di un Fondo di indennizzo finanziato attraverso il versamento del 30% del valore annuo delle esportazioni petrolifere.

La risoluzione 687 costituì un *unicum* nella storia dell’ONU, in particolare per l’esplicito riferimento con cui si chiese l’accettazione da parte dell’Iraq delle disposizioni in essa contenuta, quale condizione per un formale cessate il fuoco.

⁴⁶ G. Bush, “The World After the Persian Gulf War”, 6 March 1991, *US Department of State Dispatch*, vol.2, n. 10, 11 March 1992.

Sembra in altri termini che la risoluzione abbia svolto una funzione analoga a quella di un trattato di pace, volta ad imporre allo Stato vinto le condizioni di pace, e che sia pertanto da collocare nel quadro dei rapporti post-bellici, piuttosto che nell'ambito delle competenze del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace. Ciò non esclude che essa vada qualificata formalmente come un atto del Consiglio di Sicurezza: in questo senso è decisiva l'affermazione dello stesso Consiglio quando dichiara di agire espressamente in base ai poteri attribuitigli dal Capitolo VII, conferendo il carattere di obbligatorietà alle decisioni prese.

Nonostante ciò l'inquadramento della risoluzione nel Capitolo VII non esclude problemi di legittimità di alcune disposizioni: non tanto di quelle riguardanti il disarmo, caratterizzate da un'inaspettata severità, ma finalizzate comunque al mantenimento della pace (sebbene potessero sembrare del tutto in linea con l'obiettivo della neutralizzazione militare irachena). L'ambiguità riguardò in particolar modo le disposizioni relative alla controversia confinaria e alle riparazioni, che conferirono un ruolo quasi giudiziario al Consiglio di Sicurezza, che sarebbe rientrato probabilmente tra le competenze della Corte Internazionale di Giustizia. L'assunzione di tale ruolo da parte del Consiglio oltre a non risultare conforme al quadro normativo della Carta, prefigurò il pericolo di un'involuzione dell'ONU, fornendo un ulteriore esempio della concentrazione del potere in un'élite di Stati, con conseguenti rischi di applicazione parziale e selettiva dei meccanismi sanzionatori⁴⁷.

2.4. L'Operazione Provide Comfort

L'importanza della crisi del Golfo quale precedente per la risoluzione delle crisi internazionali fu dovuta anche alla conduzione dell'operazione *Provide Comfort*, diretta a porre fine alla repressione irachena nei confronti della popolazione curda e che rappresentò il primo episodio di uso unilaterale della forza per ragioni umanitarie nell'ambito di una guerra civile.

Nel marzo del 1991 la popolazione curda si ribellò al governo iracheno raggiungendo il controllo dell'80% del Kurdistan nel nord dell'Iraq. La reazione del governo fu un'immediata repressione attraverso raid aerei e artiglieria che provocarono

⁴⁷ P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995.

la ritirata dei curdi tra le montagne al confine con la Turchia. L'ondata di profughi che si rifugiò in Turchia, spinse il governo turco a richiedere il 2 aprile l'intervento della comunità internazionale per far fronte a ciò che stava diventando "una minaccia per la sicurezza della regione"⁴⁸.

Dopo l'invio unilaterale di aiuti umanitari da parte della Francia e della Gran Bretagna, il Consiglio di Sicurezza adottò il 5 aprile la risoluzione 688 con cui condannò la repressione irachena della popolazione curda, individuò l'esistenza di una minaccia alla pace nella regione nel massiccio flusso di rifugiati oltrefrontiera e chiese all'Iraq di porre fine alla repressione e di permettere l'accesso nel paese delle organizzazioni umanitarie.

L'operazione *Provide Comfort* lanciata da Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna iniziò il 6 aprile con l'allestimento di alcuni campi profughi lungo il confine tra Iraq e Turchia. Tuttavia, a causa del persistente timore della popolazione curda di rientrare in Iraq, il 10 aprile le forze alleate imposero, minacciando di ricorrere alla forza armata, una *no-fly zone* al di sopra del 36° parallelo, stabilendo al di sopra di tale parallelo e sotto la propria protezione delle zone di sicurezza (*safe havens*), al fine di facilitare il graduale ritorno dei curdi e la distribuzione degli aiuti umanitari.

Bagdad preferendo a tal punto l'assistenza umanitaria delle Nazioni Unite, piuttosto che l'interferenza della coalizione occidentale, il 18 aprile acconsentì al dispiegamento di 500 unità delle Nazioni Unite con il compito di istituire centri umanitari per il ritorno dei profughi e l'accesso di diverse organizzazioni non governative incaricate di svolgere compiti di assistenza umanitaria, "nel pieno rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale, dell'indipendenza politica e della non ingerenza negli affari interni dell'Iraq"⁴⁹.

Alla fine dell'operazione *Provide Comfort*, a metà luglio, non si realizzò comunque il completo ritiro delle forze alleate dalla regione; in seguito ad un accordo con la Turchia una parte della forza multinazionale rimase dispiegata a sud del paese fino all'ottobre 1991, costituendo una *Rapid Reaction Force* in grado di intervenire in caso di necessità, a

⁴⁸ Letter dated 2 April 1991 from Turkey to the President of Security Council, U.N. Doc. S/22435 (1991).

⁴⁹ Memorandum of Understanding Between Iraq and the United Nations, Apr. 18, 1991, U.N. Doc. S/22663 (1991).

difesa dei curdi; inoltre le forze alleate decisero di mantenere il divieto di sorvolo all'Iraq nello spazio aereo al di sopra del 36° parallelo.

Le peculiarità dell'operazione *Provide Comfort* riguardarono principalmente due aspetti: l'ampliamento del concetto di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e l'uso della forza nel corso di un intervento umanitario.

Per quanto riguardava il primo aspetto, la risoluzione 688 individuò nel flusso di rifugiati in Turchia una minaccia alla pace della regione: considerato che l'esodo non fu altro che una diretta conseguenza della repressione del regime iracheno, il Consiglio di Sicurezza collegò per la prima volta, sebbene indirettamente, l'esistenza di una minaccia alla pace alle gravi violazioni dei diritti umani commesse da un governo al potere⁵⁰.

Durante il conflitto bipolare i paesi del blocco comunista avevano sempre dimostrato una forte ostilità nei confronti della protezione internazionale dei diritti umani, considerandola una materia rientrante nelle questioni interne di uno stato. In virtù delle trasformazioni subite dalla società internazionale a partire dalla fine del bipolarismo, si realizzò tuttavia un progressivo consenso sull'appartenenza dei diritti umani alla sfera delle questioni di rilievo internazionale: ne conseguì che un conflitto sorto all'interno di uno stato, nel momento in cui avesse provocato gravi e massicce violazioni dei diritti umani, avrebbe acquisito un carattere internazionale, in funzione della minaccia che poteva costituire per la sicurezza internazionale.

I problemi che derivarono da questo ampliamento delle situazioni in cui poter invocare l'art. 39 riguardarono la questione dell'ingerenza negli affari interni di uno stato sovrano e le difficoltà nell'ottenere il consenso del paese all'intervento delle Nazioni Unite, così come aveva dimostrato il caso curdo.

Il secondo aspetto che occorre prendere in considerazione riguardava il fatto che la risoluzione 688 non aveva autorizzato tuttavia né l'ingresso di truppe straniere in territorio iracheno, né il conseguente ricorso all'uso della forza per porre rimedio alle gravi violazioni dei diritti umani; al contrario il Consiglio di Sicurezza aveva riaffermato l'obbligo per tutti gli stati membri di rispettare la sovranità irachena.

Il carattere unilaterale dell'intervento umanitario dell'operazione *Provide Comfort* venne confermato infatti dalle dichiarazioni dei membri della coalizione: se in un primo

momento questi individuano il fondamento giuridico dell'azione nella stessa risoluzione 688, in seguito alcuni membri, tra cui principalmente la Gran Bretagna, giustificano l'intervento sulla base del diritto internazionale generale, ammettendo esplicitamente che il ricorso alla forza non era stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza⁵¹.

L'uso unilaterale della forza nel caso di un intervento umanitario appare legittimo secondo la dottrina in presenza di due condizioni: in primo luogo, del carattere sistematico e su larga scala delle violazioni (che sembra coincidere con l'elemento di "gravità" individuato dalla Commissione di Diritto Internazionale affinché una violazione dei diritti umani possa essere considerata quale crimine internazionale); in secondo luogo, in presenza di una motivazione umanitaria per l'impiego della forza armata e quindi la previsione di un'azione limitata alla protezione dei diritti umani senza alterazioni della struttura organizzativa dello stato oggetto dell'intervento.

Nel caso dell'Iraq non ci furono obiezioni da parte della comunità internazionale relativamente al carattere di gravità delle violazioni, mentre sorsero dubbi sull'imparzialità dell'operazione in conseguenza del consolidamento della posizione curda e della pressione fatta per ottenere l'autonomia da Bagdad. Inoltre lo stanziamento della *Rapid Reaction Force* e il mantenimento della *no-fly zone* anche dopo la conclusione dell'operazione nel luglio del 1991 e nonostante che l'emergenza umanitaria fosse terminata, potevano essere facilmente ritenuti diretti a limitare l'esercizio della sovranità territoriale del governo iracheno e a favorire il consolidamento dell'autonomia del popolo curdo⁵². A tale proposito gli Stati Uniti si espressero unicamente a favore del consolidamento della comunità curda e non della creazione di un Kurdistan indipendente, considerando l'alterazione degli equilibri che ne sarebbe conseguita in tutta la regione.

E' necessario infine soffermarsi sulle motivazioni che spinsero la coalizione ad intervenire in favore del popolo curdo.

⁵⁰ S. Murphy, *Humanitarian Intervention: the United Nations in an evolving World Order*, Philadelphia, University of Pennsylvania, 1996.

⁵¹ V. Grado, *Guerre civili e terzi stati*, Padova, CEDAM, 1998.

⁵² R. Williamson, "Some Corner of a Foreign Field: Intervention and World Order", New York, St. Martin's Press, 1998.

La reazione iniziale degli Stati Uniti e della Gran Bretagna alle repressioni di Saddam fu quella di condannarne l'azione, ma senza porre sanzioni: i due paesi sostenevano che un intervento militare sarebbe stato illegittimo, in quanto avrebbe interferito negli affari interni di uno stato; da parte americana la paura di Bush era anche quella di incorrere in un secondo Vietnam, visto il carattere di guerra civile che aveva assunto il conflitto. L'inversione di tendenza fu causata principalmente dalla pressione dei media e dell'opinione pubblica, che accusarono le potenze occidentali di aver sollecitato l'insurrezione curda durante i mesi della crisi irachena e di aver successivamente abbandonato gli insorti ad una grave emergenza umanitaria: Bush e il premier inglese, John Major, realizzarono che lasciare i curdi al loro destino non sarebbe risultato accettabile agli occhi dell'opinione pubblica e avrebbe influito negativamente sulla legittimità della ormai conclusa *Desert Storm* provocando indubbiamente un indebolimento del consenso interno in entrambi i paesi⁵³.

Alla fine della guerra del Golfo restò l'impressione che, a partire da questo momento, la comunità internazionale fosse rimasta da un lato conquistata dalla retorica di un Nuovo Ordine Mondiale, ma che allo stesso tempo avesse maturato anche la percezione della necessità di operare delle riforme radicali del sistema delle Nazioni Unite. La validità formale delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza non sembrò poter essere contestabile: le risoluzioni attribuirono all'insieme degli stati membri il mandato di liberare il Kuwait, ma invece di parlare di legalità della guerra, come fece il Segretario Generale, sarebbe stato probabilmente più opportuno parlare di legittimità, in quanto la sua conduzione mostrò chiaramente come il dispositivo del mantenimento dell'ordine non avesse funzionato e come il Consiglio di Sicurezza si fosse mosso in modo da lasciare ampio spazio di manovra ai singoli stati, piuttosto che rimettersi alle procedure previste dalla Carta per la prevenzione dei conflitti e il mantenimento della pace.

⁵³ N.J. Wheeler, *Saving Stranger*, Oxford, University Press, 2000.

Se questa guerra, sebbene legittimata dal Consiglio di Sicurezza, non era, secondo il parere del Segretario Generale, una guerra dell'ONU, occorreva dunque limitare i trionfalismi circa il rispetto del diritto internazionale e la ripresa delle Nazioni Unite⁵⁴.

Prescindendo momentaneamente dalla questione della legalità dell'intervento in Iraq, dell'unilateralità americana e dei limiti dimostrati dal Consiglio di Sicurezza, l'importanza della crisi del Golfo derivò anche dal fatto che determinate problematiche incontrate nel corso dell'intervento si riscontreranno anche in altri conflitti scoppiati nel corso degli anni '90: almeno in due casi si può ritenere che la crisi del Golfo abbia costituito l'origine di un dibattito che investì *in primis* le Nazioni Unite e che produsse i suoi effetti maggiori nell'ambito delle operazioni di pace.

In primo luogo la crisi del Golfo permise di affrontare la questione dell'uso della forza autorizzata dal Consiglio di Sicurezza: è necessario precisare che l'intervento in Iraq non costituì un precedente per le operazioni di *peace enforcement*, in quanto l'uso della forza fu autorizzato sulla base dell'art. 51, e quindi del diritto alla legittima difesa, mentre le operazioni di *peace enforcement* hanno il diritto di ricorrere a "tutti i mezzi necessari" in base all'art. 42.

Nonostante ciò la crisi irachena fu un chiaro esempio delle carenze strutturali del sistema delle Nazioni Unite e ripropose in primo piano il problema dell'attuazione dell'art. 43 della Carta: la disponibilità sovietica e la propensione francese per la costituzione del braccio armato del Consiglio di Sicurezza, il Comitato di Stato Maggiore, rappresentarono un incentivo per il progetto di riforma che il nuovo Segretario Generale presentò a distanza di un anno dalla fine della guerra del Golfo e che tra le tante novità prevedeva anche la nascita di un esercito delle Nazioni Unite.

In tale contesto la crisi irachena può aver svolto due funzioni: da un lato il successo ottenuto permise di acquistare fiducia nel Consiglio di Sicurezza, che fino a quel momento non aveva autorizzato un intervento del genere; d'altro canto il carattere dubbio dell'intervento spinse il Segretario Generale a delimitare maggiormente la capacità operativa degli stati, al fine di evitare il ripetersi di rischi di unilateralità.

Il dibattito su tale questione resterà aperto, ma le difficoltà incontrate nel conciliare le varie esigenze nazionali e soprattutto la difficoltà nell'accettazione di una delimitazione

⁵⁴ M. Merle, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991.

della sovranità statale il cui potere militare rappresenta una componente essenziale della sua autorità e della sua indipendenza vedranno fallire i vari tentativi di costituire una forza militare delle Nazioni Unite, lasciando quest'ultime alle dipendenze delle varie sovranità nazionali.

In secondo luogo la guerra del Golfo e in particolar modo l'operazione *Provide Comfort* costituirono un precedente per quello che diventò il grande dibattito sull'ampliamento del concetto di sicurezza collettiva. La protezione dei diritti umani e la legittimazione dell'intervento umanitario a garanzia della pace e della sicurezza internazionale, divennero nuovi obiettivi di alcune operazioni di pace degli anni '90: il caso della Jugoslavia e della Somalia fecero riemergere il problema del rispetto della sovranità nazionale e dell'uso della forza a protezione dei diritti umani.

Le soluzioni adottate durante la crisi del Golfo furono possibili grazie ad una serie di concause, già analizzate precedentemente, ma soprattutto in conseguenza della presenza dell'interesse delle Grandi potenze a risolvere la crisi: ciò che risultò evidente alla fine del conflitto fu la necessità di legiferare in un certo senso su tali questioni in modo da adottare le giuste soluzioni anche in situazioni in cui gli interessi delle grandi potenze non fossero direttamente in gioco. Questa sarà la missione del nuovo Segretario Generale e del suo progetto di riforma delle operazioni di pace.

3. GLI STATI UNITI: UN IMPERO ESITANTE PIU' CHE UN IMPERO DOMINANTE.

3.1. Il primato americano.

Il sistema internazionale che si prefigurò in seguito alla "vittoria del vento dell'Ovest" si presentò nel breve termine come un mondo unipolare dominato da Washington. In realtà vedremo che gli anni '90 rappresentarono un periodo fortemente contraddittorio per gli Stati Uniti.

Dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica gli Stati Uniti rimasero l'unica potenza mondiale e per la prima volta nella loro storia si trovarono a decidere se, come e quando esercitare il proprio ruolo nei confronti del resto del mondo.

Gli esperti di relazioni internazionali elaborarono una serie di teorie per spiegare all'opinione pubblica in che cosa consisteva la leadership di grande potenza conquistata dal paese con la fine della guerra del fredda e la vittoria nel Golfo.

Joseph Nye, all'epoca direttore dell'Harvard Center for International Studies, descrisse le implicazioni del monopolio del potere degli Stati Uniti sottolineandone la specificità: a differenza degli imperi europei che avevano perseguito l'obiettivo del predominio, il monopolio americano non era stato il risultato di una strategia, ma di circostanze oggettive (primato economico, scientifico, tecnologico, militare, ecc.) che avrebbero permesso agli Stati Uniti di esercitare il proprio ruolo attraverso un *soft power*, basandosi cioè sull'attrazione del proprio modello anziché sul comando e sulla coercizione all'europea⁵⁵.

Al di là del trionfalismo ideologico, si cominciò a percepire la mancanza di strategie politiche adatte alla grande opportunità che si stava presentando alla potenza americana. Le difficoltà provenivano in parte anche dalla situazione di relativo declino in cui il paese si trovava già dalla fine degli anni '80: come sottolinearono Stanley Hoffmann e William Pfaff, in termini che oggi possono apparire eccessivi, all'epoca gli Stati Uniti erano alle prese con difficoltà interne derivanti da una bassa propensione al risparmio, da insufficienti investimenti produttivi nei settori di punta, da una carente formazione scolastica, da infrastrutture insufficienti: la prospettiva denunciata era quella che potessero diventare esportatori di materie prime verso il Giappone e l'Europa e importatori di prodotti ad alto contenuto tecnologico⁵⁶.

Charles Maynes, direttore di *Foreign Policy*, spiegò le difficoltà di elaborare una politica estera in grado di fare fronte ad una situazione mai conosciuta prima dagli Stati Uniti che si trovavano privati del vecchio nemico, ma con tutte le strutture create per farvi fronte ancora in funzione: Maynes riteneva ad esempio che le basi europee della Nato fossero ormai superate e rigettava l'ipotesi da anni '50 secondo cui gli Stati Uniti

⁵⁵ J.S. Nye, "The Changing Nature of World Power", *Political Science Quarterly*, n. 2, 1990.

⁵⁶ S. Hoffmann, "A New World and its Troubles", *Foreign Affairs*, n.3, 1990.
W. Pfaff, "Redefining World Power", *Foreign Affairs*, n. 6, 1991.

avrebbero dovuto conservare un impegno militare di notevoli proporzioni in Europa e in Asia al fine di controllare la Germania e il Giappone⁵⁷.

Era necessario decidere se adottare un approccio multilaterale alla pari con le medie potenze oppure se assumersi le responsabilità e gli oneri del proprio status di grande potenza solitaria. A favore dell'ipotesi di un ruolo di leadership all'interno di una cooperazione multilaterale andava ad esempio considerata l'esperienza della Guerra del Golfo: in quella occasione i paesi più diversi vennero convinti a partecipare con le loro truppe o con finanziamenti e il consenso ricevuto da tanti paesi, dall'Urss al Giappone, fu di notevole importanza per la conduzione di un intervento, che ebbe un significato particolare per gli Stati Uniti⁵⁸.

La retorica del Nuovo Ordine Mondiale, che alla fine della Guerra della Golfo stimolò maggiormente l'opinione pubblica ad interessarsi di questioni internazionali, non fu comunque sostenuta all'unanimità dagli analisti americani, fatto che contribuì alla formazione di posizioni diverse anche nel pubblico americano.

Analisti come Joseph Nye misero in evidenza come in realtà Bush si fosse ispirato in realtà al passato rooseveltiano: la coalizione che aveva sconfitto il nazismo costituiva un precedente prezioso nella situazione creatasi con il fronte anti-Saddam, dove una concerto di stati grandi e piccoli si era unito per lo scopo comune di sostenere un nuovo sistema internazionale, basato su nuove relazioni tra le nazioni, sulla risoluzione pacifica delle dispute e sulla riduzione degli armamenti. Nye mostrava un approccio distaccato nei confronti della retorica di Bush riconducendo la questione a termini più realistici. Gli Stati Uniti dovevano decidere se assumersi la responsabilità e i costi di un monopolio di potere, che poteva essere esercitato secondo il realismo politico più ortodosso oppure attraverso il *soft power*, ma che in ambedue i casi avrebbe comportato l'abbandono dell'isolazionismo dell'America provinciale⁵⁹. L'interesse nazionale nel sostenere il nuovo ordine mondiale andava pertanto ricercato nella condizione di interdipendenza transnazionale: il disordine mondiale avrebbe messo a rischio la sicurezza del paese e, al fine di evitare ciò, gli Stati Uniti avrebbero dovuto assumersi l'onere della leadership mondiale. Più dibattuto all'interno di questo filone di

⁵⁷ C. W. Maynes, "America without the Cold War", *Foreign Policy*, n. 78, 1990.

⁵⁸ W. Pfaff, "Redefining World Power", *Foreign Affairs*, n.6, 1991.

⁵⁹ J.S. Nye, "What New World Order", *Foreign Affairs*, n.2, 1992.

pensiero fu la strategia da adottare per conseguire tale leadership: si doveva rimanere nel solco della tradizione occidentale, oppure si doveva sostituire il linguaggio della forza con quello dell'esempio e della persuasione? Maynes, ad esempio, sosteneva che l'egemonia americana traeva la sua peculiare origine non nello sfoggio della sua forza militare, ma nel rispetto per il modello di società realizzato che andava proposto con orgoglio e fierezza nel resto del mondo⁶⁰.

Altri analisti come Charles Krauthammer, sempre appartenenti ad un filone internazionalista, sostenevano invece che la preminenza degli Stati Uniti in tutti i campi era tale da permettere di gestire qualsiasi conflitto in qualsiasi parte del mondo quando e solo se fosse stato necessario e di piegare alle proprie scelte anche medie potenze come il Giappone e la Germania⁶¹. Una presa di posizione così forte, per quanto ufficialmente criticata, era condivisa da una considerevole parte dell'opinione pubblica, di tradizione conservatrice e isolazionista.

Un'ultima posizione che trovò sostenitori nel pubblico americano era quella del Cato Institute, famoso per le analisi che avevano mostrato la convenienza economica che gli Stati Uniti avrebbero avuto uscendo dalla Nato, dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale. Finanziato da importanti sponsor, il Cato Institute aveva la forza di opporsi apertamente alle politiche che prevedevano un aumento delle forze americane inviate all'estero. Ted Carpenter attaccò l'espressione-chiave di Bush, mettendo in evidenza i pericoli di un coinvolgimento nelle zone a rischio del mondo e invocando l'opportunità di prendere atto per il benessere e la sicurezza del paese della fine della guerra fredda: gli Stati Uniti potevano finalmente preoccuparsi di questioni economico-commerciali, disinteressandosi del resto⁶². Isolazionisti, come Patrick Buchanan, sostenevano il ritiro di tutte le truppe americane dall'Europa e la concentrazione di tutte le energie nella realizzazione di un programma di *Strategic Defence Initiative*, a difesa del continente americano, da perseguire con la supremazia navale e aerea e con una politica di intervento militare solo in presenza di interessi diretti americani.

⁶⁰ C.W. Maynes, "Coping with the 1990s", *Foreign Policy*, n.74, 1989.

⁶¹ C. Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, n. 1, 1990-1991.

⁶² T.G. Carpenter, "The New World Disorder", *Foreign Policy*, n. 84, 1991.

Gran parte dell'opinione pubblica optò per una posizione intermedia: occorre operare riforme e miglioramenti interni senza ripiegarsi su sé stessi. La resistenza al comunismo aveva indotto a sopravvalutare il peso della politica estera; ora che la grande competizione era terminata gli Stati Uniti dovevano indirizzare le loro energie verso le questioni di politica interna, in primo luogo verso la ripresa economica.

3.2. La crisi economica agli inizi degli anni '90.

Se la politica estera poteva essere considerata un trionfo della presidenza Bush, non si poteva dire altrettanto dei suoi risultati nel campo della politica interna: lo stesso "Time" nel nominare Bush l'uomo dell'anno per il 1990 lo rappresentò come un Giano bifronte: con un profilo di politica estera sicuro e risoluto e un altro di politica interna vacillante.

La preminenza degli Stati Uniti in un'economia mondiale enormemente diversificata e sempre più interdipendente aveva imposto costi sempre maggiori al paese: la competizione economica con il Giappone, con l'Europa e con le nuove nazioni emergenti dell'Asia aveva impoverito molti settori dell'economia americana; il costo dell'enorme apparato militare, soprattutto negli anni della SDI, aveva sottratto risorse a numerosi interventi di politica interna; il ridimensionamento dei programmi militari in conseguenza della scomparsa della minaccia sovietica era stata la classica goccia che aveva fatto traboccare il vaso, poiché erano stati proprio quei programmi militari a tenere in vita un'industria ciclopica dando lavoro a milioni di persone. Stati come la California avevano perso di colpo migliaia di commesse militari per la costruzione di missili e bombardieri e avevano dovuto riciclare una forza lavoro specializzata, con costi forse anche superiori a quelli della Guerra Fredda⁶³.

Dopo gli otto anni di prosperità reaganiana a partire dall'estate del 1990 gli Stati Uniti erano entrati in recessione: si trattò di una ricaduta non troppo lunga e nemmeno troppo acuta (-0,5% nel 1990 contro il -2% tra il 1981 e il 1982), ma che generò nell'opinione pubblica un forte senso di preoccupazione.

Uno dei fenomeni più preoccupanti, che aveva cominciato a manifestarsi già negli ultimi anni dell'amministrazione Reagan quando l'economia era ancora in espansione, fu

⁶³ B. Cartosio, *Gli Stati Uniti contemporanei*, Firenze, Giunti, 2002.

quello dei licenziamenti massicci a cui procedettero numerose aziende, tradizionalmente considerate il simbolo del capitalismo americano: soltanto nel dicembre del 1991 tre società come la General Motors, l'Ibm, e la Xerox licenziarono più di centomila persone. All'inizio del 1992 si erano già perduti 2 milioni di posti di lavoro e la disoccupazione aveva superato il livello di guardia del 7%⁶⁴.

Insieme alla recessione era venuta a maturazione nel corso dell'estate dell'1990 anche il problema, non nuovo, del bilancio, ovvero il forte deficit lasciato in eredità dall'amministrazione Reagan, che costituiva un grande freno per lo sviluppo economico. Sebbene durante gli anni '80 in termini di percentuale rispetto al Pil il deficit fosse diminuito, in termini assoluti aveva raggiunto, a causa del forte aumento delle spese per la difesa e dell'impossibilità di toccare oltre certi limiti le spese sociali, cifre molto elevate: da quelli che erano stati in media i 150 miliardi annui negli ultimi anni, nel 1991 si stava avviando a superare i 400 miliardi⁶⁵.

In tale contesto si erano aperti nell'estate del 1990 i negoziati tra il presidente Bush e il Congresso, a maggioranza democratica, per l'approvazione del nuovo bilancio: per i democratici si doveva optare per un aumento delle imposte, mentre per i repubblicani per un taglio delle spese. Bush era allo stesso tempo sotto pressione per gli sviluppi della situazione irachena, che rendevano ancora più importante il raggiungimento di un accordo con il Congresso in modo da rendere credibile la sua politica di pressione militare in Iraq: pur di raggiungere un accordo, Bush accettò una formula che avrebbe comportato un aumento delle imposte dirette, mettendo in crisi la coesione dell'intero partito repubblicano. Dopo che era venuta meno la minaccia sovietica, le riduzioni fiscali rappresentavano infatti l'unico altro terreno su cui si potesse tenere unita il composito schieramento repubblicano.

Le conseguenze di questa crisi economica interna si fecero presto sentire in ambito internazionale: i paesi che stavano attraversando momenti di crisi, (l'ex-Unione Sovietica, la Germania Orientale, l'Europa dell'Est, il Terzo Mondo, o lo stesso Medio Oriente) erano alla ricerca di investimenti, di crediti, di aiuti, *in primis* da parte della superpotenza mondiale. In realtà alla fine degli anni '80 gli Stati Uniti, da grande

⁶⁴ Comparative International Statistics, www.census.gov.

⁶⁵ Ibidem.

creditore mondiale come erano stati per oltre mezzo secolo, erano diventati il principale debitore. Indebitati per una cifra che toccava i 1.000 miliardi di dollari, nonostante gli intenti e le previsioni fossero stati diversi, gli Stati Uniti non erano in grado di lanciare un “secondo piano Marshall” per risollevare la Russia e l’Europa Orientale dalla grave crisi economica seguita al crollo del comunismo o il Terzo Mondo già indebitato per una somma pari a 1.300 miliardi di dollari.

Questa crisi economica ebbe indubbiamente notevoli ripercussioni anche sui pagamenti delle quote per la partecipazione alle organizzazioni internazionali: basti pensare ai mancati pagamenti all’ONU, che a partire dall’estate del 1992 resero gli Stati Uniti il più grande debitore: su un debito totale pari a 848 milioni di dollari, i mancati pagamenti americani ammontavano a 517 milioni di dollari⁶⁶.

3.3. Il ridimensionamento dell’apparato militare.

Benché privi per la prima volta dal 1917 di un antagonista ideale e strategico e rivolta l’attenzione verso gli interessi nazionali, gli Stati Uniti non trascurarono comunque la ricerca di un equilibrio tra le necessità e le risorse della nuova politica estera. Come accennato precedentemente, nel corso dell’ultimo decennio del XX° secolo gli Stati Uniti si apprestarono ad una drastica riduzione del proprio apparato militare e furono di conseguenza obbligati a rivedere integralmente la questione della loro presenza strategica nel mondo.

Il ritiro americano era sostenuto da una corrente molto forte dell’opinione pubblica e del Congresso, corrente favorevole ad una drastica riduzione della spesa militare e del numero dei soldati americani di stanza in primo luogo in Europa. Si trattava di un ritiro che trovava la sua giustificazione politica e culturale nella tendenza neo-isolazionista ormai ampiamente diffusa tra le élites americane: i sondaggi del *Chicago Council on Foreign Relations* rivelarono che il 77% dei responsabili americani erano favorevoli alla riduzione degli stanziamenti per la difesa e che dovessero essere destinati a rimanere in Europa al massimo 100.000 soldati. A riguardo basti osservare un editoriale apparso in piena crisi del Golfo di William Hyland, al tempo caporedattore di *Foreign Affairs*, rivista considerata tipicamente “internazionalisticheggiante”:

“Gli Stati Uniti non sono mai stati così poco minacciati da forze esterne come lo sono oggi. Ma il disgraziato corollario di tutto questo è che mai dai tempi della Grande Depressione, è stata così grande la minaccia nei confronti del nostro benessere interno [...] Ciò di cui abbiamo disperatamente bisogno è di realizzare una conversione psicologica su noi stessi. L’America deve cominciare a liberarsi in maniera selettiva dai suoi impegni all’estero, al fine di economizzare le risorse di cui abbiamo bisogno per intraprendere uno sforzo senza precedenti per risolvere i nostri problemi interni [...] Non esiste più una minaccia che sia effettivamente tale e che possa giustificare il mantenimento di 500.000 soldati dell’esercito, della marina e dell’aviazione, quanti sono quelli attualmente di stanza in Europa e in Estremo Oriente. Per quale motivo dovremmo essere noi a pagare per difendere i ricchi alleati europei e perché dovremmo spendere 800 milioni di dollari all’anno per avere in affitto la base aerea di Clark nelle Filippine?”⁶⁷

Il processo di ridimensionamento dell’apparato militare era già iniziato alla fine del secondo mandato di Reagan: la parte del prodotto nazionale lordo destinata al bilancio della difesa, che nel 1986 ammontava al 6,3%, aveva raggiunto il 5% nel 1990 (un bilancio che comunque toccava i 280 miliardi di dollari, ovvero sia un terzo del prodotto nazionale lordo della Francia) mentre il Pentagono aveva previsto di raggiungere la soglia limite del 4% entro il 1995.

Il piano di riduzione presentato dal Segretario alla Difesa Dick Cheney nel giugno del 1990 proponeva che entro il 1995 si raggiungesse l’eliminazione di 420.000 uomini, la radiazione di 111 navi da guerra, l’eliminazione di 11 squadriglie da caccia e di 49.000 marines. La riduzione più consistente sarebbe stata quella che avrebbe interessato l’Europa, in quanto il totale degli effettivi sarebbe dovuto passare da 341.000 uomini a 100.000, dei quali 70.000 in Germania e gli altri 30.000 essenzialmente divisi tra Gran Bretagna, Italia e Turchia. Mentre per quanto riguardava le forze di stanza in Asia sarebbero state ridotte soltanto del 10% (da 135.000 a 129.000).

La concezione strategica che stava alla base di questa riduzione fu una conseguenza di vari fattori:

⁶⁶ J.M. Sorel, “L’ONU au bord de la ruine”, *Le Monde*, 29 Août 1993.

⁶⁷ H. Hyland, “It’s time for Americans to turn inward”, *International Herald Tribune*, 25 October 1990.

- gli Stati Uniti non avevano più i mezzi di mantenere l'attuale livello di forze, in particolare quelle schierate all'estero;
 - la minaccia di un attacco in Europa non era più ritenuta verosimile;
 - erano aumentati i rischi di conflitti regionali per i quali i tempi di allarme erano molto più brevi;
 - le forze americane dovevano pertanto riorganizzare sul territorio americano un rete logistica destinata a fornire i cosiddetti "rinforzi di ricostituzione" nel caso ve ne fosse stato bisogno in Europa e in Asia e allo stesso tempo creare una forza di reazione rapida (*Contingency Response Force*) destinata alle crisi regionali.
- Questa nuova strategia avrebbe permesso un rapido intervento là dove fosse stato necessario mantenendo la maggior parte delle truppe americane di stanza sul territorio nazionale e rafforzando la superiorità americana nella marina e nella logistica.

3.4. Il summit del Consiglio di Sicurezza e l'opposizione di Dick Cheney

Il ruolo degli Stati Uniti nel nuovo contesto internazionale fu oggetto del dibattito che vide contrapporsi due tendenze all'interno dell'amministrazione americana: da un lato quella ufficiale del Presidente Bush che perseguiva la leadership americana attraverso una strategia di impronta più multilaterale, e dall'altro lato quella di Dick Cheney che dava più spazio all'unilateralismo.

Come abbiamo già avuto occasione di notare uno dei pilastri fondamentali del Nuovo Ordine Mondiale di Bush furono le Nazioni Unite: le nuove peculiarità del contesto internazionale dettero la possibilità al presidente americano di concentrare la sua attenzione anche sui modi con cui poter rafforzare l'ONU, e in primo luogo sui modi che le avrebbero premesso di svolgere un ruolo importante nel mantenimento della sicurezza internazionale.

L'approccio che andava delineandosi secondo il Presidente Bush era quello di un multilateralismo che allo stesso tempo permettesse di far avanzare e di proteggere gli interessi americani. A partire dal discorso all'Assemblea Generale del 1991 fino al termine del suo mandato numerosi furono gli interventi che testimoniarono tale tendenza. Ciò che emerse quale costante fu la considerazione di non voler perdere un'occasione importante come quella seguita alla fine della guerra fredda per instaurare

un ordine mondiale basato sul rispetto del diritto internazionale e la volontà degli Stati Uniti di contribuire attraverso la promozione delle Nazioni Unite alla sua realizzazione. Per poter spiegare nel capitolo successivo la svolta dell'estate del 1992 da parte dell'amministrazione riguardo la partecipazione americana alle operazioni di pace, prova concreta del rinnovato sostegno americano alle Nazioni Unite, è utile ricordare le due occasioni principali in cui si delineò il multilateralismo della politica di Bush.

In primo luogo il già citato discorso di Bush all'Assemblea Generale del 23 settembre 1991. Sebbene in tale occasione non fossero emerse delle soluzioni concrete per rendere effettivi i principi guida del Nuovo Ordine Internazionale e sebbene Bush si fosse mostrato determinato nel non coinvolgimento americano in operazioni di pace, al di là del sostegno economico e logistico, il Presidente si soffermò sul ruolo dell'America nel mondo, assicurando che gli Stati Uniti non erano intenzionati ad imporre le regole di una "Pax americana", ma che auspicavano la fondazione di una "Pax Universalis", costruita sulla base di responsabilità e aspirazioni condivise. Al fine di sottolineare l'impegno americano, Bush affermò che gli Stati Uniti non avrebbero optato per una politica isolazionista, ma in un'ottica multilaterale offrì la collaborazione e la leadership americana⁶⁸.

L'evento fondamentale che segnò il punto di partenza per il rilancio delle Nazioni Unite fu il Summit dei capi di stato e di governo dei membri del Consiglio di Sicurezza tenutosi il 31 gennaio 1992. Proposto da John Major a cui spettava la presidenza del Consiglio di Sicurezza, il Summit ebbe come obiettivo quello di affidare al nuovo Segretario Generale, Boutros-Ghali, entrato in carica solo un mese prima, il compito di elaborare nuovi metodi che garantissero la sicurezza internazionale nella nuova era.

Gli interventi dei vari capi di stato confermarono la disponibilità della comunità internazionale ad intraprendere un processo di riforma: di notevole rilevanza furono l'intervento francese, austriaco e americano⁶⁹. Mitterand dichiarò la disponibilità francese a mettere a disposizione del Segretario Generale, in un arco di tempo di 48 ore, un contingente di 1000 uomini per le operazioni di pace e di essere disposto a

⁶⁸ G. Bush, "The United Nations in a New Era", 23 September 1991, *US Department of State Dispatch*, Vol. 2, n. 39, 30 September 1991.

⁶⁹ B. Boutros-Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999

raddoppiarlo in una settimana; mentre il cancelliere austriaco sottolineò l'importanza del ruolo della diplomazia preventiva proponendo il dispiegamento dei Caschi Blu in funzione preventiva, qualora una delle due parti in conflitto lo avesse richiesto.

L'intervento di Bush presentò alcune peculiarità : da un lato si uniformò al clima generale di cooperazione, ribadendo l'importanza delle riforme e assicurando al Consiglio e al Segretario il pieno sostegno americano per la loro attuazione. L'utilizzo dell'espressione "*full support*" creò immediatamente un intenso dibattito all'interno dell'amministrazione americana, alimentando l'opposizione di coloro che sostenevano un maggiore distacco dalle Nazioni Unite.

Accanto a questo aspetto non si può tralasciare il carattere più pragmatico dell'intervento, relativo a due particolari esigenze americane: la prima riguardante la minaccia delle armi di distruzione di massa possedute dall'Iraq e l'affermazione ancora più importante di non poter raggiungere alcuna normalizzazione del Golfo Persico fintantoché Saddam fosse rimasto al potere; la seconda riguardante il rispetto delle risoluzioni adottate nei confronti della Libia in seguito al compimento degli attacchi terroristici compiuti⁷⁰.

La linea seguita dal Dipartimento della Difesa riguardo il ruolo degli Stati Uniti nella società internazionale assunse caratteri diversi rispetto a quelli della politica ufficiale. La contrapposizione tra il Dipartimento della Difesa e il Dipartimento di Stato circa il coinvolgimento americano in situazioni di crisi esterne agli Stati Uniti sarà una costante sia dell'amministrazione Bush che dell'amministrazione Clinton.

Già dopo il crollo dell'Unione Sovietica il Segretario alla Difesa, Dick Cheney, aveva sollecitato Bush a sfruttare la fine della corsa agli armamenti da parte sovietica per stabilire l'egemonia americana nel contesto internazionale, utilizzando i canali multilaterali, come le organizzazioni internazionali, come mezzo per esportare il modello, la cultura e la politica americana. Per ottenere questo successo il Pentagono da parte sua doveva munirsi di tutte le forze necessarie per fronteggiare le eventuali crisi ed intervenire qualora fosse stato necessario per salvaguardare gli interessi americani.

Per concretizzare il suo progetto Cheney istituì due gruppi di studio: il primo con il compito di valutare le eventuali minacce contro gli interessi vitali degli Stati Uniti e la

sicurezza internazionale, e il secondo con il compito di elaborare una strategia grazie alla quale le forze americane avrebbero garantito l'instaurazione del nuovo ordine internazionale.

In un rapporto del 7 febbraio 1991, l'ammiraglio David Jeremiah, assistente di Colin Powell individuò le seguenti minacce:

- la ricostruzione del Patto di Varsavia sotto la spinta di un nuovo governo russo aggressivo;
- l'invasione russa dei paesi Baltici;
- un attacco di Cuba contro il Canale di Panama;
- probabili attacchi contro i cittadini americani in Estremo Oriente;
- il possesso di armi di distruzione di massa da parte dell'Iraq e della Corea del Nord.

Il secondo rapporto fu elaborato dal Segretario aggiunto alla Difesa, Paul Wolfowitz, e con la collaborazione di Lewis Libby, Eric Edelman e Zalmay Khalilzad. Completato il 18 febbraio 1992, il *Defense Policy Guidance for the Fiscal Years 1994-1999*, nonostante il carattere riservato, giunse al *New York Times* e al *Washington Post* che ne pubblicarono ampie parti l'8 marzo 1992⁷¹. A seguito della pubblicazione Cheney cercò di promuoverlo come dottrina ufficiale dell'amministrazione, nonostante la forte opposizione del consigliere alla sicurezza nazionale, il generale Brent Scowcroft, del capo di Stato Maggiore, Powell, e dello stesso Bush che ne richiese una seconda versione, pubblicata nel maggio dello stesso anno.

A destare maggiore scalpore e a creare disaccordo all'interno dell'amministrazione fu il proposito esplicito di evitare la rinascita di qualsiasi nuovo rivale degli Stati Uniti in Europa, nell'ex-Unione Sovietica o in Asia e la prefigurazione di un nuovo ordine mondiale dominato dalla sola superpotenza americana, il cui primato sarebbe stato garantito da politiche costruttive e da una componente militare in grado di dissuadere le altre nazioni da eventuali sfide. Il perseguimento di tale obiettivo avrebbe comportato l'attuazione di una strategia di difesa volta a prevenire qualsiasi media potenza

⁷⁰ G. Bush, "The United Nations: Power to Act for Peace and Freedom", 31 January 1992, *US Department of State Dispatch*, Vol. 3, n. 5, 3 February 1992.

⁷¹ P. Tyler, "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring no Rivals Develop", *New York Times*, 8 March 1992.

intenzionata a dominare una regione le cui risorse le avrebbero permesso di diventare una potenza globale. L'importanza data alla componente militare, che pervadeva tutto il documento, fu giustificata al fine di prevenire la proliferazione di armi nucleari o di distruzione di massa. Se la proliferazione nucleare non fosse stata tenuta sotto controllo dagli Stati Uniti, paesi come la Germania o il Giappone avrebbero potuto rivelare l'intenzione di possedere una forza militare e nucleare in grado di agire come deterrente contro eventuali attacchi da parte di nemici regionali: una strategia di questo genere avrebbe comportato una rivalità e una competizione militare con gli Stati Uniti.

Per quanto riguardava il ruolo che gli Stati Uniti avrebbero svolto a garanzia della pace internazionale, Wolfowitz precisò che gli Stati Uniti non sarebbero diventati nuovamente i "poliziotti" del mondo, assumendosi la responsabilità di intervenire per risolvere qualsiasi conflitto, ma avrebbero dato assoluta priorità a problematiche riguardanti l'accesso alle materie prime, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, le minacce terroristiche nei confronti di cittadini americani residenti all'estero e il traffico di stupefacenti.

Nel documento mancava qualsiasi riferimento al mantenimento della sicurezza internazionale attraverso l'azione delle Nazioni Unite e si sottolineava invece che la promozione della sicurezza collettiva sarebbe stata garantita da coalizioni multilaterali, come era accaduto nella Guerra del Golfo, prefigurando le future coalizioni come delle alleanze *ad hoc*, create in occasione di una crisi e limitate soltanto alla sua risoluzione. Risultava pertanto evidente che, secondo questa ottica, la sicurezza del nuovo ordine mondiale sarebbe stata garantita esclusivamente dagli Stati Uniti e che questi ultimi sarebbero stati liberi di agire in modo indipendente nel caso in cui non fosse stato possibile organizzare un'azione collettiva o nel caso in cui la crisi richiedesse una risposta rapida.

Nella seconda parte del *Defense Planning Guidance*, Wolfowitz prese specificamente in esame le minacce che sarebbero potute provenire dalle varie regioni del mondo e le politiche da adottare per fronteggiarle.

Per quanto riguardava l'ex-Unione Sovietica, la sua frammentazione aveva escluso la possibilità per qualsiasi successore di intraprendere una guerra globale con armi convenzionali; ciò che doveva essere garantito a tal punto, era la continua riduzione

degli armamenti e la demilitarizzazione della società, soprattutto nelle due repubbliche più grandi: Russia e Ucraina.

Nel caso dell'Europa Occidentale era necessario mantenere la coesione all'interno della Nato, quale strumento principale per la difesa e quale canale per la partecipazione americana alle questioni di sicurezza europee. A tal fine, gli Stati Uniti, pur sostenendo l'integrazione europea, avrebbero cercato di prevenire la costituzione di un sistema autonomo di difesa europea.

In Estremo Oriente, particolarmente in Corea, gli Stati Uniti avrebbero mantenuto il loro impegno militare al fine di prevenire la creazione di un vuoto politico o la formazione di una potenza egemone.

Infine per quanto riguardava il Medio Oriente e il Sud Est Asiatico gli Stati Uniti dovevano garantirsi una posizione di leadership indiscussa rispetto a tutte le altre potenze, in modo da assicurarsi l'accesso alle materie prime: a tal fine si doveva garantire l'equilibrio del Golfo Persico e prevenire la proliferazione nucleare di India e Pakistan.

Una strategia di tale portata avrebbe permesso agli Stati Uniti di continuare a contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionali agendo come ago della bilancia e prevenendo la formazione di vuoti politici o di egemonie regionali.

LA PRIMA RIFORMA DELLE OPERAZIONI DI PACE: TRA PRATICA E TEORIA

Superato il momento di cesura tra il sistema bipolare e il sistema post-bipolare, rappresentato dalla guerra del Golfo, che come si è visto aveva lasciato numerosi dubbi circa la legittimità dell'intervento, la comunità internazionale e con essa la super potenza americana si trovarono a dover rivedere i principi che finora avevano guidato gli interventi nelle situazioni di conflitto nel mondo.

All'inizio degli anni '90 si assistette pertanto ad un primo tentativo di riforma dello strumento con cui le Nazioni Unite garantivano il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: le operazioni di pace. Essendo la potenza americana, come si è visto nel capitolo precedente, intenzionata a mantenere un ruolo di leadership nel nuovo contesto internazionale, la riforma operata dalle Nazioni Unite non mancò di produrre i suoi effetti anche sulla posizione degli Stati Uniti circa le operazioni di pace. Nonostante le aspettative della stessa amministrazione Bush, tali effetti risultarono comunque ridimensionati per quel che riguardava possibili cambiamenti nella dottrina militare del Pentagono. Come vedremo in questo capitolo l'accoglienza riservata alle proposte innovative e rivoluzionarie del nuovo Segretario Generale, fu, non soltanto da parte degli Stati Uniti, ma da parte dell'intera comunità internazionale, meno calorosa di quanto previsto. Sarà l'esperienza della Somalia a mettere in tutta evidenza la necessità di realizzare alcune delle proposte di Boutros Ghali dimostrando come lo strumento del peacekeeping si evolvesse in primo luogo pragmaticamente, e solo in un secondo momento dottrinalmente. Tale concretizzazione sarà permessa in particolare da un

decisivo cambiamento degli Stati Uniti che per la prima volta presero parte ad una missione umanitaria autorizzata dal Consiglio di Sicurezza nell'ambito del Capitolo VII.

1. L'AGENDA FOR PEACE.

1.1. Il riformismo del nuovo Segretario Generale.

Questo periodo di riforma si aprì il 1° gennaio 1992 con l'inizio del mandato del sesto Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros Ghali, il primo Segretario Generale proveniente da un paese africano. L'inizio del suo mandato coincise con l'entusiasmo della comunità internazionale per la fine della guerra fredda e per il successo ottenuto in Iraq: entrambi i fatti gli permisero di dare un nuovo slancio al fine di operare riforme e cambiamenti della struttura delle Nazioni Unite.

Boutros Ghali aveva insegnato all'Università di legge del Cairo, era stato Ministro degli Esteri durante la presidenza Sadat e al momento della sua nomina quale Segretario Generale era stato appena nominato vice Primo Ministro e Ministro dell'Emigrazione dal Presidente Mubarak.

La proposta di nominarlo Segretario Generale fu presentata nel corso di una conferenza dei capi di stato e di governo dell'OUA, tenutasi a Abuja, in Nigeria, nel giugno del 1991, durante la quale apparve chiaro come fosse ormai giunto il turno di nominare un Segretario Generale che provenisse dal continente africano.

Boutros Ghali, unico candidato a non provenire dall'Africa anglofona, aveva da sempre avuto un rapporto privilegiato con la Francia: formatosi alla Sorbona, si era particolarmente adoperato affinché l'Egitto potesse essere annoverato tra i paesi francofoni; la Francia si mostrò pertanto favorevole all'elezione del candidato egiziano, confidando nel fatto che la sua nomina avrebbe permesso alla lingua francese di mantenere un ruolo centrale nella diplomazia internazionale. Inoltre dato il miglioramento dei rapporti dell'ex-Unione Sovietica con l'Egitto dopo la rottura avvenuta con Sadat, Boutros Ghali ne ottenne l'appoggio, oltre a riscuotere successo anche in Cina e nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo.

Dal momento che, secondo la Carta delle Nazioni Unite, il Segretario Generale doveva essere eletto dall'Assemblea Generale su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza¹, era necessario ottenere anche l'appoggio degli Stati Uniti e della Gran Bretagna.

Particolarmente discussa fu la posizione assunta in tale occasione dagli Stati Uniti. In un primo momento l'amministrazione americana si dimostrò favorevole alla candidatura del Primo Ministro canadese, Brian Mulroney, ma rendendosi conto che tale sostegno avrebbe rappresentato un affronto per tutti i paesi in via di sviluppo che si erano opposti alla nomina di un Segretario Generale proveniente dal Nord del mondo, Bush rivolse le sue preferenze verso il principe Sadruddin Aga Khan, figlio del capo dei musulmani ismaeliti ed ex-Alto Commissario per i rifugiati. Il Segretario di Stato, James Baker, non sostenne però questa candidatura dal momento che Sadruddin Aga Khan aveva disapprovato la sua gestione del programma umanitario delle Nazioni Unite nel corso della guerra del Golfo e appoggiò pertanto in un primo momento la candidatura di Hans van den Broek, ex Ministro degli Esteri olandese, mentre in un secondo tempo quella di Boutros Ghali. Al momento della votazione, il 25 novembre 1991, l'ambasciatore americano alle Nazioni Unite, Thomas Pickering, mancando un accordo tra il Presidente e il Segretario di Stato, non aveva ricevuto alcuna istruzione: l'elezione di Boutros Ghali fu raggiunta pertanto con l'astensione degli Stati Uniti, mentre la Gran Bretagna votò a favore del Primo Ministro norvegese, Gro Harlem Brundtland².

Fin dall'inizio del mandato gli obiettivi e le priorità del nuovo Segretario Generale si mostrarono chiari: in primo luogo il mantenimento della pace e la necessità di una diplomazia preventiva che intervenisse prima dello scoppio di una crisi; in secondo luogo lo sviluppo economico al fine di diminuire il divario tra il Nord e il Sud del mondo; in terzo luogo la riforma delle Nazioni Unite al fine di affrontare le sfide del post guerra fredda; infine la democratizzazione degli stati e dei meccanismi internazionali come base per il mantenimento della pace.

L'emarginazione subita dall'ONU durante la guerra fredda impose pertanto agli occhi di Boutros Ghali l'imperativo categorico di operare prima di tutto delle riforme strutturali: il mandato di Boutros Ghali fu infatti caratterizzato da numerose iniziative che permisero al

¹ Art. 97 della Carta delle Nazioni Unite.

² B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, pp. 19-25.

Segretariato di acquisire una maggiore indipendenza rispetto agli stati membri e di svolgere un ruolo più attivo, in particolar modo nella risoluzione dei conflitti³.

Le prime iniziative di Boutros Ghali riguardarono lo snellimento della struttura del Segretariato e il tentativo di porre rimedio alla crisi finanziaria dell'ONU.

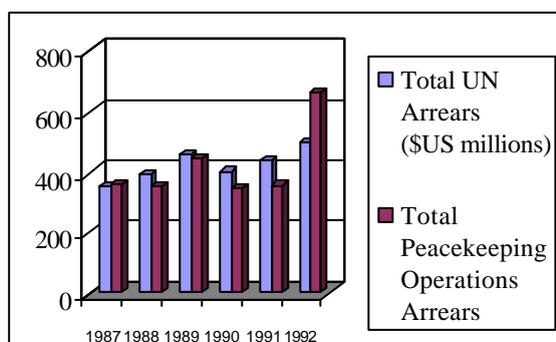
Per quanto riguardava il Segretariato, composto all'epoca da 35 dipartimenti, venne istituito il Dipartimento per gli Affari Politici con cui vennero raggruppati sei dei precedenti dipartimenti, eliminando così numerosi casi di doppi impieghi, e grazie al quale venne ridotto da 14 a 8 il numero dei Sottosegretari Generali⁴.

Il problema principale dell'ONU restava comunque la crisi finanziaria: tutte le riforme tentate a riguardo dal precedente Segretario Generale, Pérez de Cuellar, non avevano avuto alcun risultato, mentre i mancati pagamenti da parte degli stati avevano raggiunto alla fine del 1992 il mezzo miliardo di dollari e i mancati contributi per le operazioni di pace cifre ancora maggiori.

Dal momento che nel 1991 su 159 stati membri soltanto 67 avevano pagato completamente le loro quote, Boutros Ghali incaricò l'ex Presidente della Banca Federale degli Stati Uniti, Paul Volcker, e l'ex Governatore della Banca del Giappone, Shijuro Ogata, di elaborare un rapporto che prevedesse nuovi meccanismi per il finanziamento delle attività dell'ONU.

Concluso nel 1993, il rapporto presentò raccomandazioni innovative, prevedendo l'autorizzazione a prelevare interessi in caso di ritardi o mancati pagamenti degli stati, l'inserimento dei contributi per le operazioni di pace nei bilanci della difesa nazionale e la creazione di un fondo di riserva di 400 milioni di dollari.⁵

AUMENTO DEI DEBITI CONTRATTI DAGLI STATI NEI CONFRONTI DELL'ONU.



³ B. Rivlin, L. Gordenke

⁴ B. Urquhart, E. Childers, *Towards a More Effective United Nations*, Uppsala, Dag Hammarskjold Foundation, 1992.

⁵ P. Volcker, S. Ogata, *Financing an Effective United Nations*, New York, Ford Foundation, 1993.

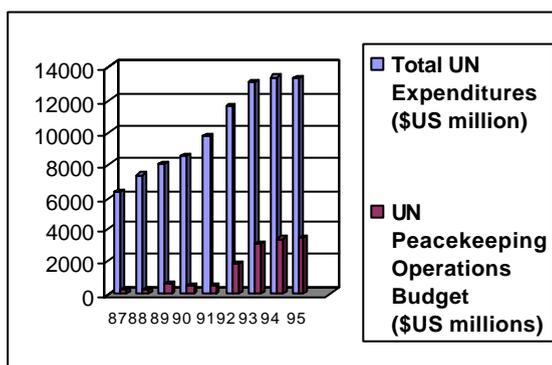
Westport, Praeger, 1993.

Uppsala, Dag Hammarskjold

Fonte: Dossal, Field Finance & Budget Section, Field Operations Division, UN Department of Peace Keeping Operations, 15 February 1994.

Il rapporto Volcker-Ogata non trovò comunque sostegno da parte dei vari governi nazionali, fatto che contribuì al peggioramento della crisi finanziaria dell'ONU dovuta anche al notevole aumento dei costi, in particolare di quelli per il mantenimento della pace.

AUMENTO DELLE SPESE DELL'ONU.



Fonte: Dossal, Field Finance & Budget Section, Field Operations Division, UN Department of Peace Keeping Operations, 15 February 1994.

1.2. L'esigenza di apportare modifiche al sistema di mantenimento della pace.

Il primo grande impegno di cui si fece carico Boutros Ghali, al di là dei problemi organizzativi del Segretariato e della complessa situazione economica dell'ONU, fu quello di elaborare nuove strategie in grado di garantire un mantenimento della pace più efficace. Nella dichiarazione conclusiva del summit del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992, gli stati membri avevano incaricato il nuovo Segretario Generale di "formulare delle raccomandazioni circa i mezzi con cui rafforzare il ruolo dell'ONU nel campo della

diplomazia preventiva, del mantenimento e del ristabilimento della pace”⁶, obiettivo che coincideva con la prima priorità del programma dello stesso Boutros Ghali.

Il cambiamento del contesto internazionale, sempre più caratterizzato da conflitti interni agli Stati, e il carattere di per sé poco definito delle operazioni di pace avevano messo in evidenza la necessità di rinnovare innanzitutto i principi guida del mantenimento della pace, adeguandoli per quanto possibile alle nuove esigenze.

L’impiego delle truppe dell’ONU per il mantenimento della pace in aree di crisi era stato una chiara espressione del ruolo limitato svolto dall’organizzazione durante la guerra fredda. Per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale era stata prevista nella Carta delle Nazioni Unite una serie di misure di conciliazione per la risoluzione pacifica delle dispute internazionali, elencate nel capitolo VI, e di misure coercitive da mettere in atto in caso di minaccia alla pace o in caso di aggressione, previste dal capitolo VII.

Il conflitto bipolare non aveva permesso, salvo casi eccezionali, di intervenire nelle crisi internazionali seguendo tali principi, e aveva visto affermarsi una soluzione ibrida, quale quella degli interventi di peacekeeping, che aveva permesso all’ONU di intervenire, evitando il blocco del veto del Consiglio di Sicurezza. Come sottolineò lo stesso Boutros Ghali, “il peacekeeping fu un’invenzione delle Nazioni Unite. Esso non era stato specificatamente previsto dalla Carta, ma si era andato sviluppando come uno strumento non coercitivo di controllo dei conflitti in un periodo in cui le costrizioni della guerra fredda avevano impedito al Consiglio di Sicurezza di intraprendere quelle misure che prevedevano un più ampio ricorso alla forza”⁷.

La mancanza di una precisa legislazione fece sì che le operazioni di mantenimento della pace effettuate sotto la bandiera dell’ONU prendessero forma pragmaticamente, man mano che si presentavano delle situazioni a cui far fronte⁸; a riguardo si può notare come già nel 1967 il Segretario Generale U Thant si fosse lamentato di questa lacuna: “non c’è da vantarsi se dopo diciannove anni di sforzi per mantenere la pace, le Nazioni Unite sono

⁶ “Security Council Summit Declaration: New Risks for Stability and Security”, *New York Times*, 1 February 1992.

⁷ B. Boutros Ghali, “Empowering the United Nations”, *Foreign Affairs*, n.5, 1992/93, p.89.

⁸ S. Lalande, “L’Assemblée Generale et les forces de maintien de paix”, *Le Trimestre du Monde*, 4° trimestre 1992.

ancora costrette ad improvvisare ogni operazione, in mancanza di misure generali predisposte dagli organi competenti”⁹.

In occasione dell'intervento nel Sinai della *First United Nations Emergency Force* nel 1956 vennero definite per la prima volta le cosiddette “regole auree del peacekeeping”, tra cui:

- Il consenso delle parti: al fine di rispettare la sovranità degli stati e il principio di non interferenza nei loro affari interni era necessario ottenere il consenso delle parti in causa per l'intervento dei Caschi Blu.
- L'imparzialità: le forze dell'ONU non dovevano prendere posizione a favore di una delle due parti coinvolte nel conflitto, ma restando neutrali avrebbero dovuto agire come una forza di mediazione tra le parti contrapposte.
- Il ricorso alla forza era autorizzato solo in caso di legittima difesa.
- Le truppe venivano fornite alle Nazioni Unite su base volontaria e non si prevedeva la partecipazione di truppe appartenenti ai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.
- Tali interventi avevano un carattere provvisorio.

Nelle quindici missioni svolte tra il 1948 e il 1989, dette di prima generazione, l'obiettivo principale fu quello di raggiungere e garantire un cessate il fuoco per consentire alle parti in causa di negoziare soluzioni più stabili. Questi primi interventi di peacekeeping dettero risultati abbastanza modesti, in quanto concentrandosi sui “sintomi” del conflitto, la violenza espressa, piuttosto che sulle cause originarie¹⁰, non furono in grado di ridurre le probabilità che gli stessi antagonisti si ritrovassero successivamente di nuovo in conflitto; tali interventi non riuscirono pertanto a garantire una pace di lungo periodo, preoccupandosi principalmente di evitare il proseguimento e la degenerazione dei conflitti. L'esperienza maturata fino al 1989 aveva inoltre dimostrato che l'applicazione dei principi previsti era stata meno lineare del previsto e che, trovandosi a far fronte a situazioni di volta in volta diverse, in alcuni casi si era contravvenuto ad alcune delle “regole auree”.

Un rapido excursus sugli interventi compiuti dalle Nazioni Unite tra il 1989 e il 1991 permetterà di chiarire la crescente inadeguatezza dei principi guida originari del

⁹ U Thant, *Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1966-1967*.

¹⁰ P.F. Diehl, J. Reifschneider, P.R. Hensel, “United Nations Interventions and Recurring Conflict”, *International Organization*, 1996, vol. 40, n. 4.

peacekeeping e le nuove sfide che avrebbe dovuto raccogliere il Segretario Generale nel formulare il suo progetto di riforma, *l'Agenda for Peace*.

In primo luogo è utile considerare l'aumento numerico iniziato già a partire dal 1989: mentre nei precedenti quaranta anni di guerra fredda, dal 1948 al 1988, furono lanciate quindici operazioni, tra il gennaio del 1989 e l'ottobre del 1991 furono create ben otto nuove missioni¹¹. E' importante notare anche la dispersione geografica delle operazioni in aree fino a quel momento rimaste sotto il controllo di una delle due superpotenze: se infatti si esclude l'esperienza dell'ONUC in Congo, durante la guerra fredda si era assistito ad una concentrazione geografica delle missioni di pace nell'area mediorientale e nell'Asia sud-orientale.

In secondo luogo, mentre fino al 1987 le operazioni erano intervenute in situazioni di crisi prevalentemente internazionali, la prassi iniziata nel 1989 vide il loro coinvolgimento in guerre civili che avevano ripercussioni a livello internazionale. Conseguentemente a questo nuovo coinvolgimento nei conflitti interni ad uno stato si assistette alla stipulazione di accordi recanti piani di pace per la cui attuazione si richiedeva l'intervento di operazioni di peacekeeping: in altri termini la parti accettavano preventivamente la presenza di osservatori o di Forze delle Nazioni Unite con la funzione di monitorare il cessate il fuoco, il ritiro delle truppe straniere e con funzioni connesse all'esecuzione dei piani di pace concordati.

Un primo esempio di questa tendenza è costituito dalla UNGOMAP in Afghanistan, il cui mandato, comprensivo della supervisione del ritiro delle truppe sovietiche dal paese, derivava dal contenuto degli Accordi di Ginevra dell'aprile 1988¹². Anche le operazioni in America Centrale furono create sulla base di alcuni accordi di pace, in particolare sulla base degli Accordi Esquipulas II dell'agosto 1987, recanti le misure da adottare per la formazione di un ambiente politico idoneo ad avviare la riconciliazione nazionale basata sulla democrazia, oltre a quelle per istituire una Commissione Internazionale di verifica del processo di pace alle cui funzioni doveva essere direttamente ricollegata la creazione, *in primis* della ONUCA, e in seguito della ONUVEN e della ONUSAL¹³. Infine anche la

¹¹ UNAVEM I (United Nations Angola Verification Mission I), UNTAG (United Nations Transition Assistance Group), ONUCA (United Nations Observer Group in Central America), UNIKOM (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission), UNAVEM II, ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador), MINURSO (United Nations Mission for Referendum in Western Sahara), UNAMIC (United Nations Advance Mission in Cambodia).

¹² U.N. Doc. S/19835, 26 aprile 1988.

¹³ U.N. Doc. S/20699, 26 giugno 1989.

MINURSO fu creata per facilitare l'attuazione del *Settlement Plan* riguardante la questione dell'indipendenza del Sahara Occidentale, predisposto con i buoni uffici del Segretario Generale e del Presidente dell'OUA e accettato nell'agosto 1988 dal Marocco e dal movimento per l'indipendenza del Sahara Occidentale, il Fronte POLISARIO¹⁴.

Ne conseguì pertanto che, accanto ad operazioni che precedevano eventuali soluzioni negoziali dei conflitti, si era iniziato ad assistere alla creazione di missioni quali strumenti di attuazione dei piani di pace. A tal punto è utile considerare che gli accordi di pace raggiunti solitamente predisponivano una serie di misure, oltre a quelle militari, relative a questioni di interesse generale, quali la riorganizzazione delle attività statali e dei servizi pubblici, la previsione di periodi transitori funzionali alla creazione di un ambiente politico idoneo per lo svolgimento di elezioni democratiche, l'assistenza umanitaria e la protezione dei diritti umani, etc. Gli accordi di pace costituivano pertanto il quadro normativo di riferimento per l'elaborazione dei mandati delle operazioni di pace, la cui nuova complessità rifletteva il carattere corrispondente dei piani di pace: tenuto conto del contenuto e della struttura integrata dei mandati ne derivò un'inevitabile interdipendenza tra le diverse funzioni di un'operazione.

Questa nuova multifunzionalità dei mandati permise di confermare ancora una volta la natura empirica ed evolutiva delle operazioni di pace, così come affermò Boutros Ghali precisando che "le operazioni di pace erano un'invenzione delle Nazioni Unite essenzialmente mutevole e non con un carattere statico"¹⁵.

Nell'analizzare il contenuto dei nuovi mandati, le ripartizioni funzionali che seguono non implicano nette delimitazioni tra le attività svolte dalla varie componenti, in quanto come abbiamo detto l'azione svolta da ciascuna componente produce effetti sulle altre.

Per quanto riguardava la componente militare dei mandati erano desumibili alcuni aspetti comuni nel contenuto, nell'organizzazione in fasi programmate e nel carattere preliminare dei compiti militari rispetto a quelli politico-elettorali.

Permasero i compiti tradizionali, quale il monitoraggio del cessate il fuoco e del ritiro delle forze straniere e la vigilanza delle frontiere per prevenire nuove infiltrazioni, come nel caso

¹⁴ U.N. Doc. S/21360, 18 giugno 1990.

¹⁵ B. Boutros Ghali, *Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1992-1993*, A/Dec/47/407.

della UNTAG in Namibia¹⁶, della ONUSAL in El Salvador¹⁷ o della MINURSO nel Sahara Occidentale¹⁸. Inoltre si iniziò ad attribuire alle operazioni nuovi compiti che da un lato costituivano una manifestazione del ruolo accentuato delle Nazioni Unite nelle attività di verifica di ogni aspetto della cessazione delle attività armate e dall'altro denotavano la diretta connessione tra le attività della componente militare e di quella civile umanitaria: si trattava di compiti riguardanti il raggruppamento, il disarmo, e la smobilitazione degli eserciti e delle forze armate e paramilitari irregolari come in Namibia o in El Salvador; il controllo, la confisca, e la distruzione delle armi nel caso della ONUSAL; la libera circolazione delle persone e il rimpatrio dei rifugiati nel caso della UNTAG; lo sminamento nella maggior parte delle operazioni.

Per quanto riguardava gli aspetti civili dei mandati, l'esperienza e il successo della UNTAG costituirono un modello per le operazioni create successivamente, *in primis* per la UNTAC in Cambogia. In primo luogo è importante ricordare la previsione di attività riguardanti l'amministrazione dei territori interessati: in questo ambito il successo della UNTAG costituì un punto di riferimento per le operazioni successive, sebbene si fosse trattato di una specifica operazione inserita in un processo di autodeterminazione e di decolonizzazione. Secondo il Piano predisposto per assicurare la transizione della Namibia verso l'indipendenza¹⁹, non si sarebbe verificato alcun trasferimento di poteri di amministrazione diretta e non ci sarebbe quindi stato alcun trasferimento di sovranità alle Nazioni Unite; allo stesso tempo il Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite, Martti Ahtissari, fu incaricato di sorvegliare il processo di democratizzazione del paese e fu investito di poteri di controllo esercitabili a mezzo di un veto opponibile agli atti dell'Amministratore Generale del Sud Africa²⁰.

Particolarmente significativa fu anche l'esperienza della ONUSAL, che assunse rilievo per il monitoraggio e la verifica dell'applicazione dell'Accordo di San José del gennaio 1992, con cui era stata prevista l'adozione da parte del governo salvadoregno di riforme legislative e costituzionali circa le amministrazioni municipali e la giustizia. Il governo salvadoregno si

¹⁶ U.N. Doc. S/12827.29 agosto 1978.

¹⁷ U.N. Doc. S/23402, 26 maggio 1992.

¹⁸ U.N. Doc. S/2136018 giugno 1990.

¹⁹ U.N. Doc. S/12636. 10 aprile 1978.

²⁰ U.N. Doc. S/12827.29 agosto 1978.

impegnò a perseguire tali scopi in stretta consultazione con la ONUSAL²¹, la quale fornì a sua volta indicazioni e consigli per facilitare la restaurazione della pubblica amministrazione e per indurre le parti ad adottare soluzioni flessibili ed equilibrate, in particolar modo in materia di rispetto dei diritti umani.

Accanto ai compiti di amministrazione furono altrettanto importanti quelli di polizia civile. Anche in tal caso il precedente fu costituito dalla Namibia²², nella cui operazione trovò applicazione il principio secondo il quale i compiti di sicurezza spettavano esclusivamente alle forze di polizia locali, sottoposte però al controllo e alla supervisione delle competenti unità di polizia civile delle operazioni. Tale supervisione non riguardava soltanto la garanzia dell'imparzialità e della legalità delle forze di pubblica sicurezza locali, ma anche il rispetto dei diritti dell'uomo, delle norme elettorali e l'assistenza umanitaria. La ONUSAL costituì inoltre il primo esempio di operazione a cui vennero affidati ampi compiti di monitoraggio dei diritti umani: l'Accordo di San José le riconobbe infatti il potere di condurre di propria iniziativa inchieste volte ad accertare l'esistenza di violazioni dei diritti umani e di raccomandare alle autorità salvadoregne l'adozione di misure volte a favorire la cessazione di tali violazioni. Il potere di raccomandazione fu indicativo della volontà delle parti di configurare l'attività di verifica della ONUSAL non come una semplice attività di osservazione, ma come un'attività volta ad ottenere mutamenti nella struttura legislativa e istituzionale: l'attività della ONUSAL ebbe infatti come risultato principale l'adozione da parte del governo salvadoregno di numerosi atti internazionali sulla tutela dei diritti umani.

Infine sempre a partire dal caso della UNTAG le Nazioni Unite iniziarono ad acquisire una vasta esperienza in materia di assistenza elettorale, considerando lo svolgimento delle elezioni come il momento di verifica generale dei risultati conseguiti dalle altre componenti, *in primis* quella militare. La funzione centrale della UNTAG fu ad esempio quella di creare le condizioni per lo svolgimento di elezioni libere e regolari: nel caso della Namibia si trattò di una vera e propria supervisione elettorale, ovvero di quella forma di assistenza che prevedeva il maggior grado di coinvolgimento dell'ONU e che implicava un controllo esteso all'intero procedimento elettorale: l'abolizione delle leggi discriminatorie, la liberazione dei prigionieri politici, la preparazione delle liste elettorali, l'

²¹ U.N. Doc. S/23999.26 maggio 1992.

organizzazione di una libera campagna elettorale e il controllo dello spoglio dei voti. Nel caso della UNAVEM in Angola o della ONUSAL in El Salvador si trattò invece di svolgere un'attività di verifica, caratterizzata da un minor coinvolgimento dell'ONU, in quanto entrambe le operazioni avevano il compito di seguire le fasi della formazione del procedimento elettorale, organizzato però dagli organi statali competenti, e di garantirne la conformità ai principi di libertà e giustizia e la regolarità.

Alla luce dei vari cambiamenti sopravvenuti tra il 1989 e il 1991, in vista delle nuove esigenze emergenti nel campo del mantenimento della pace e in conseguenza del fatto che con la fine della guerra fredda i conflitti non erano diminuiti, ma che per certi aspetti avevano assunto caratteri anche più sanguinosi, Boutros Ghali elaborò una serie di proposte, alcune delle quali finalizzate ad adeguare i vecchi principi alle nuove necessità, altre completamente innovative in modo da razionalizzare l'esercizio delle missioni di pace e inserirle in categorie concettuali più specifiche e precise.

1.3. Le novità dell'Agenda for Peace

Il rapporto di Boutros Ghali presentato il 30 giugno 1992 e intitolato "*Agenda per la Pace: diplomazia preventiva, ristabilimento della pace e mantenimento della pace*" si aprì con una riflessione del Segretario Generale sulla congiuntura internazionale. Fin dall'inizio del rapporto si poteva individuare una costante rintracciabile in tutto il testo, consistente nella latente contraddizione e nella difficile ricerca di equilibrio tra il rispetto della sovranità nazionale e l'internazionalismo, in altri termini il contrasto tra il perseguimento di una maggiore integrazione fra gli Stati con il conseguente trasferimento di sovranità ad organismi internazionali e la tendenza alla rivendicazione dei nazionalismi e dell'appartenenza etnica soprattutto all'interno di quegli stati che avevano da poco raggiunto l'indipendenza o che stavano subendo un processo di frammentazione interna. Boutros Ghali precisò pertanto che la "la pietra angolare dell'Organizzazione doveva restare lo stato e il rispetto della sua sovranità"²³, ma sottolineò allo stesso tempo il rispetto dei diritti delle minoranze etniche come mezzo per aumentare la stabilità dello stato stesso, pur mettendo in guardia contro eccessive frammentazioni.

²² U.N. Doc. S/20412, 23 gennaio 1989.

²³ B. Boutros Ghali, *Agenda per la pace. Diplomazia preventiva, Ristabilimento della pace, mantenimento della pace*, 17 Giugno 1992, A/47/277- S/24111, par. 17-18.

La prima grande novità del rapporto era costituita dall'analisi condotta nel terzo capitolo del concetto di diplomazia preventiva finalizzata, secondo la definizione del Segretario, ad evitare la nascita di conflitti tra Stati, la trasformazione di un contrasto esistente in un conflitto, e nel caso in cui un conflitto fosse già scoppiato a limitarne l'estensione. Le raccomandazioni affinché la diplomazia preventiva fosse efficace riguardavano cinque aspetti:

- Le misure volte ad aumentare la fiducia tra le parti, quali lo scambio di missioni militari, la libera circolazione delle persone, etc.
- L'analisi delle circostanze, vale a dire il miglioramento dei mezzi di cui disponeva l'ONU per conoscere e comprendere gli accadimenti (ad esempio l'invio di una missione di inchiesta ufficiale che per effetto della sua presenza avrebbe già potuto scoraggiare le parti al conflitto).
- Il rafforzamento del sistema di rapida allerta, in modo da ottenere una sintesi delle varie informazioni relative ad una possibile minaccia alla pace.
- Il dispiegamento preventivo di un'operazione nel caso di una crisi nazionale all'interno di uno Stato o nel caso di conflitto tra due stati che poteva aver luogo in entrambi i paesi interessati, o solo in uno, con il consenso delle parti in causa.
- Il ricorso alle zone demilitarizzate non solo in seguito ad un conflitto, ma anche per prevenirlo, in modo da separare le forze opposte ed evitare la possibilità di qualsiasi attacco, sempre con il consenso delle parti.

Il quarto capitolo dell'Agenda per la Pace esaminò i vari mezzi a disposizione dell'ONU per condurre le operazioni di peacemaking volte a porre fine ad un conflitto e a riavvicinare le parti ostili, soprattutto ma non esclusivamente, attraverso le misure di conciliazione del capitolo VI della Carta²⁴. Boutros Ghali in un primo momento precisò che la difficoltà di raggiungere soluzioni durature era dovuta principalmente alla mancanza di volontà delle parti interessate, e soltanto successivamente all'insufficienza dei mezzi dell'ONU: a riguardo sollecitò il Consiglio di Sicurezza a sfruttare i poteri di raccomandazione secondo gli art. 35 e 37 della Carta, sollecitò gli Stati a fare appello all'Assemblea Generale, osservando infine che i buoni uffici dello stesso Segretario Generale esercitati indipendentemente dagli altri organi potevano risultare spesso più efficaci.

La parte più innovativa di questo capitolo riguardò comunque i metodi coercitivi necessari per ristabilire la pace.

In primo luogo il Segretario Generale si soffermò sugli effetti negativi che potevano derivare per gli stati terzi dall'imposizione di sanzioni economiche (come nel caso dell'embargo imposto all'Iraq) e al fine di rendere più efficaci tali misure e di ottenerne il rispetto da parte degli stati coinvolti, sollecitò le istituzioni finanziarie internazionali, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, ad intervenire in modo da evitare danni a terzi.

In secondo luogo rivolse la sua attenzione sulla necessaria costituzione di un braccio armato dell'ONU, in grado di intervenire nel caso in cui fossero fallite le misure adottate nell'ambito del capitolo VI, in modo da attribuire la credibilità necessaria alle azioni dell'ONU. Richiese pertanto l'applicazione dell'art. 43, ovvero la messa a disposizione da parte degli stati membri di forze armate a titolo permanente, in modo da poter intervenire rapidamente in situazioni di crisi o almeno costituire un mezzo di dissuasione o di diplomazia preventiva contro eventuali aggressioni²⁵.

Infine constatando il fatto che in molte occasioni, quando si era richiesto all'ONU di ristabilire un cessate il fuoco non rispettato, le forze impiegate si erano ritrovate ad oltrepassare i compiti classici del mantenimento della pace senza essere però autorizzate ad un uso maggiore della forza, il Segretario Generale raccomandò che in tali situazioni il Consiglio di Sicurezza potesse fare appello alle unità di imposizione della pace. Le cosiddette operazioni di *peace enforcement* dovevano essere autorizzate dal Consiglio di Sicurezza in virtù dell'art. 40 ed erano quindi concepite come una misura volta ad evitare il peggioramento di una situazione di crisi. Dotate di un mandato chiaro e definito prima del loro dispiegamento e di un equipaggiamento più pesante rispetto alle classiche forze di mantenimento della pace e beneficiando infine di una preparazione accurata all'interno dei vari eserciti nazionali, queste unità sarebbero rimaste sotto il comando del Segretario Generale. Sebbene quest'ultimo non avesse precisato l'impiego della forza al di là dell'ipotesi di legittima difesa, le caratteristiche di queste missioni e il ruolo loro affidato avrebbero potuto difficilmente prescindere da questa conclusione. Senza dubbio il Segretario

²⁴ B. Boutros Ghali, *Agenda per la pace. Diplomazia preventiva, Ristabilimento della pace, mantenimento della pace*, 17 Giugno 1992, A/47/277- S/24111, par. 20.

²⁵ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, p.49.

C. Schricke, "L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali: analyse et premières reactions", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp. 11-31.

Generale ritenne preferibile lasciare una certa ambiguità sulla questione dell'uso della forza per evitare di suscitare immediate obiezioni da parte degli stati intenzionati a privare l'ONU del diritto di prendere l'iniziativa nel caso di ricorso alla forza. La speranza di Boutros Ghali era quella di poter scavalcare questa opposizione attraverso un processo empirico, proponendo cioè di applicare la sua proposta in un caso specifico per dimostrarne l'utilità ed evitare un dibattito sul principio costitutivo²⁶.

Una volta concluso il ristabilimento della pace, il rapporto prevedeva l'inizio della fase successiva, quella del mantenimento della pace consistente nello stabilimento della presenza delle Nazioni Unite sul terreno di crisi, effettuata fino a quel momento con il consenso di tutte le parti coinvolte e tradotta nel dispiegamento di forze militari, di polizia e di personale civile²⁷. Il quinto capitolo si aprì con la constatazione dell'aumento numerico delle operazioni di *peacekeeping* parallelo all'aumento del costo e dei debiti contratti dagli stati; il Segretario Generale fece inoltre presente l'evoluzione della natura del *peacekeeping* e sebbene ritenesse sempre valide le condizioni che fino a quel momento avevano garantito il successo di un'operazione (un mandato chiaro e realizzabile, la cooperazione fra le parti, il sostegno del Consiglio di Sicurezza, il sostegno finanziario e logistico adeguato, etc.), si soffermò in particolare sulle nuove esigenze connesse al personale impiegato e alla logistica. Per quanto riguardava il personale si chiedeva agli Stati di far conoscere le risorse che questi avrebbero potuto mettere a disposizione delle Nazioni Unite e si raccomandava una migliore preparazione sia del personale militare che di quello civile (gli osservatori per le elezioni, gli esperti di aiuto umanitario), specialmente per ciò che riguardava la formazione linguistica dei reparti di polizia. In materia di logistica invece si precisava che l'ONU non era dotato di nessun stock materiale permanente, e a tal fine si raccomandava agli Stati, vista la crescente necessità di equipaggiamenti, di mettere a disposizione in caso di bisogno parte degli equipaggiamenti nazionali²⁸.

²⁶ C. Schricke, "L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali: analyse et premières reactions", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp. 11-31.

²⁷ B. Boutros Ghali, *Agenda per la pace. Diplomazia preventiva, Ristabilimento della pace, mantenimento della pace*, 17 Giugno 1992, A/47/277- S/24111, par. 20.

²⁸ C. Schricke, "L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali: analyse et premières reactions", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp. 11-31.

Il passaggio più innovativo e più dibattuto del capitolo riguardante il *peacekeeping*, riguardò proprio la sua definizione: osservando che le operazioni di *peacekeeping* erano state costituite “*hitherto*” con il consenso delle parti interessate, il Segretario Generale sembrava tener conto della possibilità che, in alcuni casi, questo consenso potesse non sussistere e ammettere, seppur implicitamente, che si potesse prescindere dallo stesso²⁹; tuttavia soffermandosi sui nuovi indirizzi del mantenimento della pace precisava che le condizioni per il successo di un’operazione non erano mutate.

A riguardo una parte della dottrina sostiene che in tal modo fosse stata autorizzata la costituzione delle operazioni senza il consenso delle parti interessate, infrangendo pertanto il principio di sovranità dello stato³⁰, ma dall’osservazione del Segretario può anche desumersi che il principio del consenso fosse suscettibile di essere applicato con una certa flessibilità, rimanendo quest’ultima una caratteristica principale delle operazioni, costantemente richiamata dallo stesso Segretario Generale. A tal proposito è utile considerare le osservazioni del Consiglio di Sicurezza svolte in merito³¹, che confermò la necessità di ottenere il consenso salvo casi eccezionali. Il passaggio si prestò pertanto ad essere interpretato, così come confermò la prassi degli anni seguenti, nel senso dell’ammissibilità di una operazione avviata senza il consenso in situazioni in cui, risultando difficile individuare le stesse parti in conflitto, non fosse possibile ottenerne il consenso, la qual cosa non escludeva che quest’ultimo potesse intervenire successivamente³²: in ogni caso, per indicazione dello stesso Consiglio, si trattava di casi eccezionali, fatto che non comportò l’abbandono del fondamento consensuale del *peacekeeping*.

Affinché il ristabilimento e il mantenimento della pace fossero maggiormente efficaci furono previste misure adeguate per il consolidamento della pace: il *peacebuilding*, oggetto del capitolo VI, rappresentava lo strumento corrispondente della diplomazia preventiva, in quanto era destinato ad evitare la ripresa delle ostilità fra le parti³³. Il Segretario Generale elencò una serie di misure che erano già entrate a far parte dei mandati

²⁹ G. Cellamare, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1999.

³⁰ J.R. Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York, Columbia University Press 1997.

³¹ U.N. Doc. S/5632, 28 maggio 1993.

³² P. Tavernier, “Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité”, *AFDI*, IVI, 1993, p.86.

delle prime operazioni multifunzionali, analizzate in precedenza, e che negli anni successivi avrebbero visto una diffusione sempre maggiore. Si soffermò particolarmente sull'importanza dello sminamento per la ripresa delle attività agricole e dei trasporti; raccomandò inoltre di procedere al disarmo delle fazioni in conflitto, alla distruzione delle armi, al rimpatrio dei profughi, all'assistenza elettorale e alla ricostruzione delle strutture statali (politiche, amministrative, giuridiche e militari). L'importanza accordata da Boutros Ghali a questi nuovi compiti fu una diretta conseguenza della concezione che egli aveva circa il rapporto evidente tra il ripristino della democrazia e l'instaurazione della pace e della sicurezza di un paese³⁴.

I capitoli successivi trattarono questioni relative ad altri tre aspetti principali dell'azione dell'ONU: la cooperazione con le organizzazioni regionali, la sicurezza del personale impiegato, e infine il finanziamento.

Il settimo capitolo si concentrò sul tema del rinnovamento della cooperazione dell'ONU con le organizzazioni regionali alle quali la Carta aveva riconosciuto ampie competenze per la risoluzione pacifica dei conflitti di ordine regionale e per le quali aveva previsto, previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, la possibilità di ricorrere a misure coercitive. Il contributo innovativo dell'Agenda per la Pace a questo proposito fu l'estensione della nozione di organizzazione regionale, di cui peraltro mancava una definizione precisa all'interno della Carta: il rapporto si riferiva infatti non soltanto alle organizzazioni create in base ad un trattato istitutivo e rivolte alla difesa reciproca o allo sviluppo economico, ma includeva anche le alleanze di stati, create *ad hoc*, per fronteggiare una particolare situazione politica, economica o sociale. Basandosi sulle recenti esperienze in Cambogia, in El Salvador, in Nicaragua e nella ex-Jugoslavia, Boutros Ghali suggerì una maggiore partecipazione delle organizzazioni regionali ai processi di pace, come elemento promotore di consenso, senza però prevedere una divisione specifica delle funzioni, ma lasciando anche in questo ambito una certa flessibilità a seconda della realtà di ogni caso³⁵.

³³ B. Boutros Ghali, *Agenda per la pace. Diplomazia preventiva, Ristabilimento della pace, mantenimento della pace*, 17 Giugno 1992, A/47/277-S/24111, par. 20.

³⁴ B. Boutros Ghali, "L'ONU et la nouvelle diplomatie de paix", *Trimestre du monde*, 2° trimestre 1992, pp. 9-16.

³⁵ C. Schricke, "L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali :analyse et premières reactions", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp. 11-31.

Il nono capitolo affrontò infine l'annosa questione del finanziamento delle operazioni di pace, i cui costi erano aumentati più che proporzionalmente rispetto all'aumento del numero di interventi. Il capitolo si aprì con la constatazione del fatto che non esisteva più alcun rapporto tra i compiti affidati all'ONU e le risorse economiche messe a disposizione da parte degli Stati. Boutros Ghali raccomandò pertanto il rispetto dei pagamenti delle quote e ripresentò una serie di proposte del suo predecessore, come il pagamento di interessi sui ritardi o sui mancati pagamenti, la creazione di un Fondo temporaneo di 50 milioni di dollari per finanziare l'inizio delle operazioni di pace, la sottoscrizione di prestiti, la creazione di un Fondo per l'aiuto umanitario di 50 milioni di dollari e di un Fondo di dotazione di un miliardo di dollari, finanziato attraverso contributi obbligatori degli stati e donazioni private.

A queste misure Boutros Ghali aggiunse altre tre proposte personali³⁶:

- Chiese che al momento del lancio di ogni operazione l'Assemblea Generale aprisse un credito, rappresentante un terzo del costo totale dell'operazione, senza aspettare l'approvazione del bilancio.
- Chiese l'approvazione degli Stati membri affinché il Segretariato Generale potesse eccezionalmente stipulare contratti, misura che avrebbe notevolmente accelerato la procedura.
- Chiese che gli Stati membri includessero il finanziamento delle operazioni di pace nel bilancio della difesa e non più in quello degli affari esteri.

Alla luce di tale analisi si può concludere che l'importanza dell'Agenda per la Pace non risiedé soltanto nelle numerose raccomandazioni che essa conteneva, alcune delle quali, come abbiamo visto, estremamente innovative per la prassi dell'ONU, ma soprattutto nella visione generale del nuovo ruolo dell'ONU nel mantenimento della pace. Il rapporto di Boutros Ghali non si limitava infatti a prendere in considerazione gli insegnamenti delle esperienze passate, ma proponeva un ritorno alle origini della Carta, nel rispetto dei principi di base, nella ripartizione dei compiti specifici tra i vari organi e nell'applicazione di tutte le norme, comprese quelle rimaste da sempre lettera morta. Nonostante ciò l'ottica adottata dal Segretario Generale non si dimostrò statica, ma adeguata alla fase di transizione che in quel momento stava attraversando la comunità internazionale e in particolar modo alla nuova

tipologia di guerre che stava prendendo forma con la fine della decolonizzazione e della guerra fredda.

L'aspetto probabilmente più innovativo riguardava infatti la presa di posizione dell'ONU rispetto all'aumento dei conflitti interni ad uno stato: al momento della fondazione delle Nazioni Unite la comunità internazionale aveva accettato il principio della non ingerenza nelle questioni interne di uno stato, e quindi anche nei confronti di qualsiasi conflitto circoscritto all'interno dei confini di uno stato. Lo scenario dei conflitti che si prospettò già alla fine degli anni '80, e in misura sempre maggiore durante tutti gli anni '90, fu invece caratterizzato da un aumento smisurato delle guerre civili, scoppiate per motivi etnici, religiosi, linguistici, culturali; le guerre condotte per fini di conquiste territoriali, come aveva adeguatamente esemplificato la guerra del Golfo, stavano perdendo la loro legittimità. "Le guerre civili rappresentavano un fenomeno più profondo di una semplice rivolta o di un colpo di stato: si trattava di situazioni in cui il sistema statale, l'autorità, la legge e l'ordine politico erano crollati e bisognava ricostruirli in una nuova forma. Non si trattava necessariamente di anarchia o del risultato dello scoppio di sentimenti nazionalistici: era il collasso del vecchio sistema, in primo luogo della sovranità statale"³⁷. Tra il 1988 e il 1998 furono combattute 7 guerre tra stati e 92 guerre civili che provocarono 5 milioni di vittime e 20 milioni di rifugiati; il rapporto tra perdite militari e civili si era rovesciato rispetto al secolo precedente, raggiungendo il livello di 1 a 8, dal momento che uno degli obiettivi strategici delle nuove guerre era diventato lo sterminio della popolazione attraverso genocidi e deportazioni forzate³⁸.

La nuova natura dei conflitti aveva pertanto posto una serie di quesiti sulle possibilità e sulle modalità di intervento da parte delle Nazioni Unite: alla fine del summit del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992, il Primo Ministro cinese, Li Peng, aveva invitato il Segretario Generale a distinguere tra guerra civile e guerra internazionale. Secondo la Cina l'ONU sarebbe dovuta intervenire attraverso operazioni di peacekeeping nelle guerre intese in senso classico, cioè nel caso in cui uno Stato avesse attaccato un altro oltrepassando il proprio confine. Per quanto riguardava i conflitti interni, la Cina, pensando indubbiamente

³⁶ C. Schricke, "L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali :analyse et premières reactions", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp. 11-31.

³⁷ I. W. Zartman, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Rienner, 1995.

³⁸ M. Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999.

alla questione di Taiwan e del Tibet, sosteneva fermamente che questi appartenessero, secondo l'art. 2 (7)³⁹, al dominio riservato di uno stato. In realtà, come già ricordato, si assistette ad una rielaborazione del concetto di minaccia alla pace e di dominio riservato a partire dalla risoluzione 688 che autorizzò la difesa dei rifugiati curdi dalle aggressioni di Saddam, costituendo un precedente nella prassi sostenitrice della tesi che un conflitto etnico potesse causare la caduta di uno stato e costituire pertanto una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

La reazione che provocò l'Agenda per la Pace fra gli Stati membri mostrò diverse sfaccettature: indubbiamente si registrò un'accoglienza formale favorevole da parte di quasi tutti gli stati fin dalla 47^a Sessione dell'Assemblea Generale tenutasi nell'ottobre del 1992, durante la quale la maggior parte degli stati, in quanto mandatarî originari, confermò il sostegno alla riforma di Boutros Ghali.

Nonostante ciò l'Agenda for Peace non fu formalmente approvata nel suo insieme né dal Consiglio di Sicurezza, né dall'Assemblea Generale.

Per quanto riguardava il Consiglio di Sicurezza le riserve maggiori, provenienti *in primis* dagli stessi membri permanenti, riguardarono le parti più innovative delle riforme, in particolar modo le raccomandazioni relative alla creazione delle operazioni di *peace enforcement* e all'applicazione degli art. 43, 46 e 47 della Carta volte a creare un esercito permanente delle Nazioni Unite, posto sotto la direzione strategica del Comitato di Stato Maggiore e la direzione politica del Consiglio di Sicurezza.

Le riserve dell'Assemblea Generale rispecchiarono gli stessi timori del Consiglio di Sicurezza, ma si soffermarono anche su alcune nuove proposte relative al finanziamento e soprattutto sulla possibilità di autorizzare le operazioni di pace senza il consenso delle parti interessate. Particolari riserve su questo argomento provennero dai paesi del Terzo Mondo che temevano che una crescita del ruolo dell'ONU nel mantenimento della pace potesse limitare la loro sovranità e interferire soprattutto nella protezione dei diritti umani; gli stessi paesi sottolinearono inoltre la scarsa attenzione posta in quell'occasione dal Segretario Generale sulla questione dello sviluppo.

L'Agenda per la Pace fornì comunque un'analisi lucida delle lacune del sistema delle Nazioni Unite, proponendo numerose soluzioni; nonostante il fatto che molte fra

³⁹ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, p. 46.

quelle più innovative non fossero state formalmente approvate, alcune furono messe ugualmente in pratica negli anni seguenti, in crisi come quella della Somalia, in cui l'ampiezza e la drammaticità degli eventi permisero di superare le varie opposizioni di principio, permettendo ancora una volta che i caratteri delle operazioni di pace si affermassero pragmaticamente.

2. LA REAZIONE AMERICANA ALL'AGENDA FOR PEACE.

In occasione del summit del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 1992 gli Stati Uniti erano stati uno dei maggiori promotori del progetto di riforma affidato al Segretario Generale. Sulla scia dell'entusiasmo per la fine della guerra fredda, per la vittoria in Iraq e per la nascita del Nuovo Ordine Mondiale, l'accoglienza riservata all'Agenda per la Pace fu molto calorosa, sia da parte dell'amministrazione Bush che da parte dell'opinione pubblica americana.

Il *New York Times* riassumeva nel modo seguente il rapporto di Boutros Ghali: "Cercasi piccolo esercito capace di intervenire in breve tempo in caso di crisi internazionali, in grado di assicurare il rispetto di un cessate il fuoco, di far fronte a catastrofi naturali, di trattare con le parti in conflitto in modo imparziale. Inviare risposta alle Nazioni Unite. Questa in breve è la richiesta del Segretario Generale, affinché l'organizzazione delle Nazioni Unite, garante della pace e della sicurezza internazionale, disponga dei mezzi per realizzare il suo mandato. Nel formulare la sua proposta, Boutros Ghali pone le premesse per la costituzione di un meccanismo di difesa permanente, che permetta di andare al di là degli interventi organizzati caso per caso. Il rapporto fornisce così al Presidente Bush e agli altri capi di stato un esempio preciso della nuova tipologia di guida e di azione di cui la nuova era, appena iniziata, ha bisogno"⁴⁰.

Mentre in un editoriale del *Washington Post* si leggeva: "Boutros Ghali ha una visione molto aperta e internazionalista delle Nazioni Unite: chiede agli stati membri di cedere parte della loro sovranità alle organizzazioni politiche a carattere universale. Sostiene che le Nazioni Unite debbano poter avere a disposizione le risorse e le competenze necessarie per far fronte alle crisi internazionali: su questo punto siamo tutti d'accordo. L'Agenda per la Pace

⁴⁰ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, p. 49.

contiene uno spirito di iniziativa necessario al giorno d'oggi affinché le Nazioni Unite possano agire con successo"⁴¹.

Sebbene l'Agenda per la Pace non sia stata approvata complessivamente né dal Consiglio di Sicurezza, né dall'Assemblea Generale, gli Stati Uniti, si adoperarono per rendere effettive alcune delle raccomandazioni previste e pertanto, conseguentemente alla pubblicazione del rapporto, l'amministrazione americana si trovò a mettere in discussione e a rivedere la propria politica riguardo agli interventi delle Nazioni Unite.

Durante la guerra fredda la partecipazione americana alle operazioni di *peacekeeping* era stata necessariamente limitata al sostegno logistico, economico e all'invio, in certi casi, di alcuni osservatori. Non sussistendo più i limiti imposti dal conflitto bipolare, a partire dall'estate del 1992 l'amministrazione Bush giunse alla conclusione che non esistevano più i presupposti per continuare a svolgere un ruolo così limitato nel mantenimento della pace e che, se le Nazioni Unite avessero svolto un ruolo maggiore e di successo nel mantenimento della sicurezza della comunità internazionale, anche gli Stati Uniti avrebbero dovuto rivedere la propria posizione in modo da svolgere un ruolo di maggiore incisività, che avrebbe indubbiamente comportato un coinvolgimento americano diverso dal precedente.

All'inizio di agosto il Presidente Bush affidò al Consiglio per la Sicurezza Nazionale il compito di elaborare una revisione della natura e dell'estensione della partecipazione americana al *peacekeeping*, che culminerà nella *National Security Decision Directive* 74. L'obiettivo primario della commissione istituita a tal fine dal Consiglio per la Sicurezza Nazionale era quello di sviluppare nuove idee per il discorso di Bush all'Assemblea Generale, previsto per la fine di settembre. Dato il poco tempo a disposizione, riprendendo l'Agenda per la Pace, la commissione si concentrò sui mezzi con cui poter rafforzare la capacità delle Nazioni Unite nella conduzione delle operazioni di pace e sui mezzi attraverso i quali gli Stati Uniti avrebbero potuto contribuire a tal fine a livello nazionale.

I risultati raggiunti dalla commissione, che furono come previsto annunciati nel discorso del 21 settembre 1992 all'Assemblea Generale, prevedevano in primo luogo una serie di misure che dovevano necessariamente essere intraprese dall'ONU⁴²:

⁴¹ Ibidem.

⁴² G. Bush, "Address by President of the United States of America to the 47th Session of the United Nations General Assembly", 21 September 1992, *USUN Press Release* 84 (92).

- Il miglioramento dell'equipaggiamento e della preparazione dei contingenti, da effettuare a livello nazionale;
- La cooperazione tra gli stati per il reclutamento e l'addestramento delle forze di pace multinazionali;
- Il miglioramento del sistema che provvedeva al sostegno logistico;
- La cooperazione tra gli stati per la gestione degli strumenti di intelligence e per la pianificazione delle risoluzioni delle crisi;
- Il raggiungimento di un finanziamento equo ed adeguato delle operazioni di pace.

In secondo luogo Bush si soffermò sulle azioni da intraprendere a livello nazionale, precisando che gli Stati Uniti erano pronti a fare la loro parte per consolidare la pace internazionale attraverso lo strumento del *peacekeeping*. Le misure proposte riguardavano:

- Un coinvolgimento ed un'enfasi maggiore per il *peacekeeping* da parte del Dipartimento della Difesa;
- La messa a disposizione delle Nazioni Unite delle competenze logistiche, degli strumenti di intelligence e di quelli di comunicazione;
- L'inserimento della dottrina di *peacekeeping* tra gli insegnamenti delle scuole militari;
- La messa a disposizione delle Nazioni Unite delle conoscenze e dell'esperienza militare americana;
- L'accessibilità delle basi militari americane ai contingenti provenienti da altri paesi per facilitare una preparazione congiunta delle truppe multinazionali⁴³.

La novità maggiore tra le proposte di Bush fu senza dubbio il maggior coinvolgimento nella attività di *peacekeeping* richiesto al Dipartimento della Difesa: è necessario notare che fino a questo momento all'interno del Dipartimento non c'era stata alcuna previsione di addestramento di truppe americane destinate al *peacekeeping*, mentre il comitato di Stato Maggiore non aveva mai avuto un responsabile per la pianificazione e la gestione delle operazioni di pace⁴⁴. Questa nuova previsione, insieme all'insegnamento della dottrina di *peacekeeping* nelle scuole militari, furono due segnali importanti di un possibile nuovo

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ N. Kempster, "Improve Forces, Bush Urges UN", *Los Angeles Times*, 22 September 1992.

coinvolgimento americano, che avrebbe potuto oltrepassare il sostegno economico e logistico dato fino a quel momento.

Nonostante ciò nel discorso all'Assemblea Generale non venne affrontata la questione della partecipazione militare americana nelle operazioni di pace; data la delicatezza dell'argomento, oggetto di molti dibattiti sia a livello politico, che nell'opinione pubblica, venne pertanto istituita una nuova commissione per studiare più dettagliatamente la questione. Sebbene ci fosse un ampio consenso interno sul fatto che gli Stati Uniti non potevano continuare a mantenere la posizione di non coinvolgimento adottata durante guerra fredda, all'interno dell'amministrazione c'era allo stesso tempo un grande disaccordo su un'eventuale partecipazione militare americana.

Coloro che erano favorevoli ad una partecipazione degli Stati Uniti estesa a tutti i livelli e che appartenevano principalmente al Dipartimento di Stato e al Consiglio per la Sicurezza Nazionale sostenevano che il peacekeeping fosse ormai divenuto parte della nuova architettura della sicurezza internazionale e che il pieno coinvolgimento americano era necessario non solo per il rafforzamento delle Nazioni Unite, ma anche per garantire la leadership americana nel mondo post-bipolare.

Sebbene il Dipartimento di Stato avesse adottato questa linea di tendenza più "progressista" rispetto al Dipartimento della Difesa, si rilevarono anche dei segnali che non confermarono del tutto la propensione ad un coinvolgimento militare americano incondizionato. Alcuni mesi prima dell'inizio dell'operazione *Restore Hope* in Somalia, alcuni esponenti della missione americana alle Nazioni Unite dichiararono che "l'esperienza passata aveva mostrato come le Nazioni Unite non sarebbero potute intervenire con successo in situazioni di crisi in cui le parti in conflitto non erano disponibili a negoziare una tregua e che pertanto l'assistenza umanitaria ad un paese non poteva essere fornita mentre il conflitto era ancora in corso: senza il raggiungimento di una tregua le missioni di pace sarebbero state esposte a situazioni di pericolo eccessivo"⁴⁵. La missione americana alle Nazioni Unite sembrava pertanto propensa a considerare un'operazione di pace in Somalia ancora secondo i canoni tradizionali e quindi sulla base del capitolo VI.

Questa tesi è stata confermata da Mackinnon che, nel discorso sull'efficienza del peacekeeping nella promozione della stabilità internazionale pronunciato dal Sottosegretario

agli Affari Internazionali, John Bolton, ha individuato una certa ambiguità della posizione del Dipartimento di Stato⁴⁶. In tale occasione Bolton definì il peacekeeping come “uno strumento in grado di proteggere la sicurezza degli interessi nazionali americani, in quanto contribuiva a prevenire l’espansione dei conflitti regionali e le minacce dirette anche agli interessi americani. Occorreva comunque ammettere che non tutti i conflitti riguardavano direttamente gli Stati Uniti; nonostante ciò molti si svolgevano in aree in cui vivevano cittadini americani, in paesi dove erano stati effettuati molti investimenti americani e nei quali erano coinvolti numerosi interessi strategici, politici, economici, e militari”⁴⁷. Mackinnon ha precisato che, oltre a ciò, Bolton aveva affermato che le operazioni di pace delle Nazioni Unite avevano permesso di salvare innumerevoli vite ad un costo notevolmente inferiore per gli Stati Uniti di quello che essi avrebbero dovuto sostenere in caso di un coinvolgimento diretto nelle operazioni. A seguito di questa precisazione e della tesi esposta dalla missione americana all’ONU l’autore sospettava che mentre il Dipartimento di Stato si stava adoperando per migliorare le potenzialità delle Nazioni Unite nelle operazioni di pace, continuava comunque a concepire quest’ultime secondo i principi tradizionali, senza contemplare la possibilità di costituire delle operazioni con un carattere più intrusivo, autorizzate sulla base del capitolo VII, ovvero le operazioni di *peace enforcement*. Per certi versi anche il Dipartimento di Stato si stava pertanto dimostrando ancorato ad una concezione della partecipazione americana limitata al sostegno militare per questioni di logistica, trasporti e comunicazioni, senza prendere ancora in considerazione l’invio di truppe poste agli ordini delle Nazioni Unite⁴⁸.

Coloro che invece si opposero con più determinazione ad una partecipazione così estesa facevano principalmente parte del Dipartimento della Difesa e delle sfere militari e ruotavano intorno alle due forti personalità del Segretario alla Difesa, Dick Cheney, e del Capo di Stato maggiore, il Generale Colin Powell. Entrambi, come si è detto nell’analisi della Dottrina Weinberger e del *Defense Planning Guidance*, avevano una visione molto diversa dai principi di intervento delle operazioni di pace: quest’ultime erano concepite

⁴⁵ United Nations Document Provisional Verbatim, S/PV. 3060, United States Representative Watson’s Statement to the Security Council, 17 March 1992.

⁴⁶ J. Bolton, “UN Peacekeeping Efforts To Promote Security and Stability”, 25 March 1992, *US Department of State Dispatch*, vol.3, n. 13, 30 March 1992.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ M.G. MacKinnon, *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton*, London, Frank Cass 2000.

come una minaccia per la dottrina militare americana, diretta a combattere e a vincere rapidamente una guerra con l'impiego massiccio della forza e il minor numero possibile di vittime americane. Gli Stati Uniti avrebbero pertanto dovuto contribuire mettendo a disposizione delle Nazioni Unite unicamente quelle risorse, di cui gli altri stati non potevano disporre o quell'esperienza di guerra che altri paesi non avevano vissuto: si trattava perciò di contribuire attraverso gli strumenti di intelligence, i mezzi di trasporto, l'esperienza di comando e di controllo. L'invio di contingenti e l'equipaggiamento delle truppe avrebbe riguardato gli altri paesi: all'interno delle sfere militari infatti non era mai stata presa in considerazione l'ipotesi che le truppe americane potessero essere poste sotto il comando di ufficiali delle Nazioni Unite⁴⁹.

A seguito di questo dibattito la dichiarazione inclusa in un primo rapporto della commissione che prevedeva "che le forze armate americane avrebbero preso parte alla operazioni di pace ad ogni livello", venne cancellata nella direttiva finale del novembre 1992.

Il Consiglio per la Sicurezza Nazionale propose in un secondo momento che gli stati membri costituissero a rotazione una forza di *peacekeeping*, da mettere a disposizione del Segretariato delle Nazioni Unite per dare attuazione almeno in parte alle richieste di Boutros Ghali circa la costituzione di un esercito delle Nazioni Unite in grado di intervenire rapidamente in caso di crisi. Gli Stati Uniti avrebbero dovuto costituire almeno una brigata, esperta in materia di *peacekeeping*, da poter impiegare nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza lo avesse richiesto. Anche questa proposta non venne accettata da alcuni esponenti dell'amministrazione: sebbene si trattasse di un impegno periodico che avrebbe previsto, a rotazione, la partecipazione di tutti gli Stati membri, il Comitato di Stato Maggiore si oppose all'impiego di truppe americane secondo questi principi⁵⁰. Nel rapporto di Bush sull'Agenda per la Pace fu pertanto concluso che gli Stati Uniti avrebbero messo a disposizione delle Nazioni Unite le loro competenze militari solo in determinate circostanze,

⁴⁹S. Patrick, S. Forman, *Multilateralism and US Foreign Policy*, Boulder, London, Lynne Rienner, 2002.

⁵⁰I. H. Daalder, "Knowing when to say no: the development of US Policy for Peacekeeping", in W. J. Durch *UN peacekeeping, American politics, and the uncivil wars of the 1990s*, St Martin's Press, New York, 1996.

senza però specificare in quell'occasione né quale tipo di competenze fossero incluse, né quale fossero le circostanze necessarie per tale impiego⁵¹.

L'ultima questione che animò il dibattito dell'amministrazione Bush fu la questione del comando e del controllo delle truppe americane, una volta che si fosse eventualmente giunti alla conclusione di un loro utilizzo nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite. E' necessario specificare che tutte le volte che la questione fu affrontata sia nel Congresso americano sia da parte dell'opinione pubblica, con il termine "comando" si indicava il controllo operativo della missione, in quanto, anche se le truppe americane fossero state poste sotto il controllo delle Nazioni Unite, secondo l'ordinamento americano, il comandante in capo restava sempre il Presidente degli Stati Uniti. Anche in questo caso il Comitato di Stato Maggiore non si dimostrò comunque disponibile a porre le forze nazionali sotto un comando diverso da quello dei generali americani, e la questione rimase per il momento priva di soluzione.

La conclusione del processo di revisione apparve nella *National Security Decision Directive 74*, il primo documento ufficiale americano dedicato alla partecipazione degli Stati Uniti al *peacekeeping* delle Nazioni Unite. Approvata nel novembre 1992, poco prima che Bush terminasse il suo mandato, la direttiva era quasi interamente dedicata ai mezzi con cui poter rafforzare le capacità delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace; a riguardo prevedeva:

- La creazione di uno staff e di centri operativi destinati alla pianificazione delle operazioni di pace;
- La creazione di un centro di comunicazione attivo in qualsiasi momento;
- Il miglioramento delle capacità di analisi e di gestione delle crisi da parte del Segretariato delle Nazioni Unite;
- Il miglioramento della preparazione del personale impiegato nelle operazioni.

- La raccolta di informazioni circa le possibilità di contribuire alle operazioni da parte di tutti gli stati membri in termini di risorse umane e materiali⁵².

⁵¹ G. Bush, *The President's Report on "Agenda for Peace"*, 1992.

⁵² The White House, *National Security Decision Directive 74*, 24 November 1992.

Per quanto riguardava invece la partecipazione americana, la NSDD 74 rimase molto vaga, puntualizzando però alcuni passaggi dell'Agenda per la Pace che erano stati oggetto di discussione.

In primo luogo la partecipazione americana esigeva la richiesta e l'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza oltre che la dimostrazione del consenso da parte del paese destinatario dell'intervento; in secondo luogo gli stati membri delle Nazioni Unite avrebbero sempre potuto decidere in ultima istanza sull'uso delle proprie forze militari. Il documento non approvò la creazione di una forza armata in grado di intervenire rapidamente, così come era stato suggerito dal Consiglio per la Sicurezza Nazionale, e respinse di conseguenza anche l'attuazione dell'art. 43 della Carta delle Nazioni Unite, che "sarebbe stato fonte di numerosi problemi politici, militari e organizzativi"⁵³.

In conclusione la NSDD 74 prevede soltanto l'impiego di quelle capacità militari, proprie unicamente degli Stati Uniti (*unique capabilities*), che sarebbero state necessarie e determinanti per il successo di un'operazione. I risultati ambiziosi che molti all'interno dell'amministrazione avevano pensato di poter raggiungere con questa nuova revisione, insolita per la politica americana, non furono in realtà conseguiti a causa in parte della mancanza di tempo e in parte della forte opposizione delle sfere militari, ma soprattutto perché era evidente l'impreparazione culturale, politica ed organizzativa dell'amministrazione per un cambiamento così radicale.

Contemporaneamente alla definizione della nuova posizione americana rispetto al *peacekeeping*, all'inizio del 1992 gli Stati Uniti si trovarono ad affrontare il disastro umanitario che colpì la Somalia, la quale si rivelerà un'occasione per mettere in pratica alcune delle nuove proposte di Boutros Ghali e per dare una nuova svolta alla politica americana.

3. L'OPERAZIONE IN SOMALIA E L'AMMINISTRAZIONE BUSH

La mancanza di un governo effettivo, lo scoppio della guerra civile e l'emergenza umanitaria furono le caratteristiche principali che resero la crisi somala sin dal suo inizio nel 1991 un caso unico. Davanti a tale unicità sembrò che sia l'ONU, sia gli Stati Uniti avessero preso coscienza della necessità di rinnovare la propria azione.

⁵³ G. Bush, *President's Report on "Agenda for Peace"*, 1992.

Per il Segretario Generale la Somalia rappresentò un'occasione per concretizzare alcune delle sue nuove proposte, in particolare quelle relative all'intervento delle Nazioni Unite senza il consenso del paese interessato e quelle relative alle unità di imposizione della pace. Nel corso dei quattro anni durante i quali la situazione in Somalia mostrò rari miglioramenti si assistette ad una graduale crescente innovazione dell'intervento delle Nazioni Unite, nel corso del quale l'avvio di una nuova fase traeva lezioni ed insegnamenti dagli insuccessi della precedente o quantomeno dai suoi limiti e dalle sue imperfezioni. Iniziato con un'operazione classica di mantenimento della pace, l'intervento delle Nazioni Unite, davanti al completo fallimento di questo primo tentativo, proseguì con l'adozione della famosa risoluzione 794 che apportò alcune innovazioni, ma la cui applicazione mostrò ugualmente numerosi limiti. Sembrò a tal punto, conformemente alle intenzioni del Segretario Generale e quelle di alcuni Stati membri, che fosse giunto il momento per attuare la prima operazione di imposizione della pace, così come dispose la risoluzione 814, che costituì un grande passo in avanti per il rinnovamento della dottrina delle operazioni di pace delle Nazioni Unite⁵⁴.

A questa evoluzione graduale compiuta dalle Nazioni Unite corrispose un parallelo maggior coinvolgimento degli Stati Uniti che raggiunse il suo apice nella conduzione dell'operazione *Restore Hope*. Tale coinvolgimento segnò la conclusione dell'amministrazione Bush, permettendo al Presidente di uscire di scena lasciando l'impressione di essere stato "a man of peace" e agli Stati Uniti di dare dimostrazione di una sorta di pacificazione con le Nazioni Unite.

3.1. La situazione in Somalia e la percezione americana della crisi.

Per quanto riguarda le origini della crisi somala, è stato osservato che la Somalia, paese del Corno d'Africa con circa 7 milioni di abitanti di cui due terzi nomadi e con una forte maggioranza musulmana sunnita, non aveva "aucune existence évidente en tant qu'Etat, alors que la Nation Somalie a au contraire une existence extrêmement forte en tant que peuple"⁵⁵. La popolazione somala presentava infatti una struttura articolata e complessa, al vertice della quale si trovavano sei famiglie, i Digil, i Rahanweyen, i Dir, gli Issaq, gli Hawiyé e i Darod,

⁵⁴ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp.63-64.

⁵⁵ G. Prunier, "La dimension de la crise somalienne", *Relations Internationales et stratégiques*, n. 9, printemps 1993, p.89.

che rappresentavano confederazioni di clan, a loro volta suddivisi in sottoclan. Di fronte alla complessità di tale struttura, sopravvissuta alle trasformazioni subite dall'organizzazione statale e rafforzatasi nel momento in cui detta organizzazione era praticamente venuta a mancare nel 1990, lo Stato "non aveva avuto il tempo di crearsi una base di legittimità sufficiente a sviluppare e mantenere un'autorità sui clan"⁵⁶.

Di conseguenza la Somalia risultava essere un popolo la cui unità era stata pregiudicata prima dalla colonizzazione straniera, in quanto era stata divisa tra la Somalia britannica (Somaliland), la Somalia italiana (territori del centro e del sud), la regione dell'Ogaden sotto il controllo dell'Etiopia, il territorio francese di Gibuti, e il distretto della frontiera settentrionale del Kenya britannico; ma successivamente anche dal processo di indipendenza, ottenuta nel 1960 quando la Somalia inglese e quella italiana si unirono proclamando la Repubblica Somala, con l'obbiettivo di recuperare i territori persi negli anni precedenti.

Nell'ottobre del 1969 il Generale Siad Barre prese il potere in Somalia attraverso un colpo di stato, dando inizio ad un regime autoritario improntato sul "socialismo scientifico"⁵⁷ che durò per ventuno anni. In un primo momento il governo di Barre rimase in buoni rapporti con l'Unione Sovietica, soprattutto per le forniture di armi che la Somalia aveva inviato al Vietnam del Nord nei primi anni '70.

La guerra dichiarata nel 1977 dalla Somalia all'Etiopia per riconquistare la regione dell'Ogaden, segnò invece il punto di svolta dell'allineamento della Somalia nella scacchiera della guerra fredda. L'Unione Sovietica decise infatti di sostenere gli interessi dell'Etiopia, mentre la Somalia si rivolse verso l'Occidente e soprattutto verso gli Stati Uniti. Mentre in un primo momento la risposta di questi ultimi si mostrò assai debole, in seguito alla rivolta iraniana del 1979, all'invasione sovietica dell'Afghanistan e soprattutto alla sconfitta della Somalia e quindi, indirettamente, alla vittoria in Africa dell'Unione Sovietica, gli Stati Uniti iniziarono a mostrare un rinnovato interesse per inserire il paese del Corno d'Africa nella loro sfera d'influenza. Nel 1980 con la formulazione della "Dottrina Carter" la lotta contro l'imperialismo sovietico nel Terzo Mondo diventò una priorità: in questa prospettiva, la posizione geografica della Somalia risultò interessante dal momento che permetteva il

⁵⁶ G. Prunier, "La dimension de la crise somalienne", *Relations Internationales et stratégiques*, n. 9, printemps 1993, p.93.

⁵⁷ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992, pp. 62.

controllo delle rotte marittime nell'Oceano Indiano e dal momento che il paese possedeva la base militare di Berbera, già ben strutturata dai sovietici. Nel momento in cui nel 1980 la Somalia dopo lunghe negoziazioni firmò gli accordi di pace con l'Etiopia, gli Stati Uniti iniziarono una politica di assistenza nei confronti del paese, che non si limitò al solo settore economico, ma si estese anche a quello militare. La Somalia godette pertanto dei programmi di aggiustamento strutturale del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, ma i risultati furono compromessi dal dilagare della corruzione all'interno dell'amministrazione di Barre. Per quanto riguardava invece i contributi in ambito militare gli Stati Uniti fornirono circa il 22% degli armamenti, mentre gli altri fornitori stranieri furono la Cina, l'Italia, l'Egitto, l'Arabia Saudita e la Libia. Da uno studio⁵⁸ risultò che tra il 1980 e il 1989 gli Stati Uniti avevano fornito:

- 125 milioni di \$ attraverso il *Military Assistance Program*,
- 200 milioni di \$ attraverso *l'Economic Support Funds*;
- 260 milioni di \$ attraverso il *Financial Management Service*;
- 7 milioni di \$ attraverso il *Military Education and Training Program*.

Nonostante questi dati gli Stati Uniti non si mostrarono del tutto convinti di tale politica, e le polemiche tesero ad aumentare nel corso degli anni '80. Due elementi in particolare posero fine a tale politica a partire dal 1988, ancor prima quindi che la guerra fredda finisse e la Somalia perdesse ogni rilevanza strategica: in primo luogo le molteplici violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime di Barre e in secondo luogo il problema finanziario che iniziava ad attanagliare il Dipartimento della Difesa e che determinò una riduzione generale degli aiuti ai paesi del blocco occidentale.

In Somalia la situazione iniziò quindi a peggiorare alla fine degli anni '80, quando la corruzione e la politica delle estorsioni degli aiuti umanitari inviati aumentarono vertiginosamente: secondo un rapporto della USAID realizzato nel 1986, soltanto il 12% degli aiuti umanitari riusciva ad arrivare a destinazione nei campi profughi, mentre il tasso medio delle estorsioni e dei saccheggi era salito fino al 75%⁵⁹. L'aumento della corruzione comportò inoltre una diminuzione degli investimenti esteri, che fino a quel momento avevano rappresentato una grande risorsa per l'economia somala: seguì una diminuzione

⁵⁸ J. A. Lefebvre, *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia*, Pittsburg, University of Pittsburg, 1991, p. 280-281.

⁵⁹ S. Askin, "Food and diversion", *Merip Report*, Mars-Avril 1987, pp. 38-40.

del sostegno al governo Barre, che assumendo tratti sempre più autoritari, dette luogo ad una serie di rivolte interne che dopo qualche anno provocarono la sua caduta.

Alla fine degli anni '80 si formarono pertanto all'interno del paese una serie di movimenti di opposizione che, in un primo momento si unirono per porre fine alla dittatura di Barre, ma che, una volta raggiunto tale obiettivo, si ritrovarono a scontrarsi l'uno contro l'altro per questioni di potere e di influenza su certe regioni della Somalia, provocando una sanguinosa guerra civile.

Nel nord del paese operava il Movimento Nazionale Somalo (MNS), fondato a Londra nel 1981 e legato al clan degli Issaq; nel sud il Congresso Somalo Unito (CSU), legato invece al clan degli Hawiyé con sede a Roma; nel 1989 si costituirono inoltre il Movimento Patriottico Somalo (SPM) e l'Alleanza Nazionale Somala, che agivano rispettivamente nel sud e nel centro del paese.

Le prime rivolte scoppiarono nel nord del paese nel maggio del 1988 con una prima offensiva lanciata dagli Issaq contro Barre, alla quale quest'ultimo rispose con una feroce repressione, mentre nel luglio del 1989 la guerriglia raggiunse il centro e il sud del paese, sostenuta in particolare dal CSU e dal SPM. Dal momento che l'esercito di Barre stava incontrando numerose difficoltà per arginare le rivolte degli Issaq nel nord, nel dicembre del 1990 i ribelli del Sud attaccarono Mogadiscio. Il CSU prese il controllo dell'intera città a partire dal gennaio 1991, mentre Barre fu costretto a fuggire in Kenya. Tre giorni dopo la caduta di Barre, Ali Madhi venne nominato, su proposta del CSU, Presidente della Repubblica *ad interim*.

Da questo momento la situazione iniziò a diventare più confusa: il paese precipitò nel caos, in un contesto caratterizzato dalla mancanza di un'autorità in grado di esercitare in modo effettivo il proprio potere sull'intero territorio, dalla prevalenza di un potere frantumato tra i diversi clan, oltre che da una situazione di gravissima crisi economica.

Senza riconoscere la nomina del nuovo Presidente *ad interim* il MNS, il più antico movimento di opposizione, nel maggio del 1991 dichiarò l'indipendenza del nord del paese da Mogadiscio, ovvero di quella regione che un tempo aveva costituito la Somaliland inglese. A tale scissione non seguì alcun riconoscimento da parte della comunità internazionale e il nord della Somalia continuò ad essere coinvolto nella guerra civile diventando una roccaforte del fondamentalismo religioso sunnita.

Anche nelle regioni del sud del paese la situazione continuava a peggiorare soprattutto per le nascenti rivalità all'interno del CSU tra il Presidente Madhi e il Generale Mohammed Farah Aidid entrambi del clan degli Hawiyé, ma appartenenti a sottoclan diversi: il primo sostenitore degli Abgal, i commercianti di Mogadiscio, il secondo degli Habr-Guedir, i contadini del centro. Nonostante i tentativi di conciliazione effettuati nella primavera del 1991, gli scontri nella capitale ripresero nel settembre continuando fino al marzo del 1992, quando fu firmato un primo accordo di pace tra le due fazioni.

La visione americana della guerra civile in Somalia.

Sembra difficile delineare un'unica percezione americana della crisi somala, perché, come vedremo, ogni attore coinvolto ebbe una propria visione dei fatti. Ciò nonostante esistevano delle percezioni comuni che svolsero un ruolo importante nel processo che portò alla decisione americana di intervenire in Somalia e che si basavano sulla contrapposizione tra il disordine e la violenza della società locale da un lato e gli interventi esterni, pacificatori e ben organizzati, dall'altro.

Il conflitto somalo è stato spesso analizzato secondo criteri di riferimento propri del mondo occidentale: secondo Schraeder, la conoscenza del continente africano era molto limitata e l'immaginario diffuso negli Stati Uniti assumeva i caratteri tipici del "*National Geographic*"⁶⁰: l'Africa ricordava le grandi foreste e gli animali selvaggi. Questa "*safari tradition*", riprendendo sempre un'espressione di Schraeder, non poteva ovviamente porre gli eventi nella giusta ottica, rendendo difficile la loro comprensione e giungendo a visioni anche caricaturali dei fatti. Tracce di tali percezioni possono essere rilevate nei primi documenti ufficiali americani in cui venne descritta la crisi somala: la situazione catastrofica del paese sembrava un concentrato di tutti i cataclismi di cui l'Africa poteva essere vittima agli occhi degli americani; il paese fu presentato come uno fra i più poveri e i meno sviluppati del mondo, con un'economia basata esclusivamente sull'esportazione di banane, caduto in rovina dopo ventuno anni di cattiva amministrazione e quattro anni di guerra civile; privo di un governo effettivo, il paese era ormai in preda all'anarchia⁶¹. Le descrizioni

⁶⁰ P.J. Schrader, *US Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

⁶¹Office of Public Communication, Bureau of PublicAffairs, "Country Profile: Somalia", 21 December 1992, *US Department of State Dispatch* vol. 3, n. 51, 21 December 1992.

della Somalia, da parte dei media o nei documenti ufficiali dell'amministrazione, dettero spesso l'impressione che la situazione di crisi e di anarchia, in cui era piombata la Somalia, fosse esistita più o meno da sempre e facesse parte della storia del paese. Due temi ricorrenti contribuirono a cristallizzare questa percezione: la violenza e i clan.

L'Occidente era stato spesso portato a concepire il continente africano come una realtà sconvolta da guerre incessanti e anche nel caso somalo la violenza era stata concepita come un dato appartenente alla tradizione storica del paese⁶²: la previsione di un intervento esterno, in tal caso della potenza americana, poteva apparire il solo mezzo per imporre un ordine efficace a popoli non ancora in grado di gestire da soli i propri conflitti⁶³. Secondo un articolo del *Newsweek*, intitolato "Invadeteci, per favore", una buona parte della popolazione somala sarebbe stata favorevole all'intervento americano, dal momento che, contrariamente ai paesi europei, gli Stati Uniti non vantavano un passato coloniale in Africa⁶⁴.

Il secondo aspetto ricorrente che portò a tratteggiare la Somalia come un paese da sempre sprofondato nel caos era l'organizzazione articolata secondo la struttura dei clan. Le origini della guerra civile furono comunemente individuate nelle rivalità tra i clan e le loro numerose ramificazioni e presentate non solo come una realtà "storica", ma anche di difficile comprensione per il mondo esterno. Così l'OFDA descrisse la Somalia come un paese distrutto da una guerra civile, iniziata nel 1988 e continuata malgrado la caduta di Barre, perché nutrita da antiche rivalità che opponevano etnie diverse⁶⁵. Anche in tal caso era possibile giungere alla conclusione che sarebbe stato impossibile alle parti in conflitto trovare una soluzione pacifica alle loro controversie e che un intervento esterno avrebbe potuto rappresentare un valido elemento di neutralità, nonostante la radicalità delle tensioni costituisse un grande ostacolo.

Prima di analizzare quanto queste percezioni abbiano influito sul processo decisionale dei vari attori della politica americana, è utile ripercorrere brevemente come i rapporti si fossero evoluti tra Stati Uniti e Somalia a partire dal 1988. Si è visto come nel

US Agency for International Development, *Somalia-Civil Strife*, Washington DC, Office of US Foreign Disaster Assistance, Situation Report no. 7, 30 January 1992, p. 1.

⁶² J. P. Chretien, "Les racines de la violence contemporaine en Afrique", *Politique Africaine*, n. 42, juin 1991.

⁶³ J. P. Schraeder, "La présence américaine dans le Corne de l'Afrique après la fin de la guerre froide : ruptures et permanence", *Politique Africaine*, n. 50, mars 1992, pp. 59-73.

⁶⁴ J. Bartholet, "Invade Us, Please", *Newsweek*, 21 December 1992, p.11.

contesto della guerra fredda, tra il 1980 e il 1988, gli Stati Uniti avessero sostenuto economicamente e militarmente la Somalia. La fine della guerra fredda, che in Africa avvenne nel 1988 con la risoluzione della questione della Namibia, comportò un rapido allontanamento degli Stati Uniti, al punto che alcuni arrivarono a parlare di “cinica ritirata”⁶⁶. La strategia americana nei confronti del continente africano rispondeva ormai a tre principi: “non investire se non in presenza di pressioni da parte del Congresso; impedire che le questioni africane complicassero la politica estera americana in altre regioni ritenute più importanti; non prendere decisioni che potessero provocare dibattiti interni”⁶⁷. Nel caso specifico della Somalia i rapporti si erano iniziati a deteriorare a causa delle violazioni dei diritti dell’uomo commesse da Barre e soprattutto a causa del costo eccessivo che aveva assunto la fornitura di armi alla Somalia. Con la fine della guerra fredda la Somalia perse infine il suo interesse strategico: basti pensare che durante la guerra del Golfo la base militare di Berbera non fu mai utilizzata né durante la fase dell’embargo, né durante quella dell’attacco, lanciato dalle basi in Arabia Saudita, dall’Egitto e dalla base di Diego Garcia⁶⁸. Di conseguenza l’intervento americano in Somalia sembrava essere in contrasto con le relazioni che c’erano state fin a questo momento tra i due paesi: i rapporti di carattere semplicemente militare ed economico, che negli ultimi anni si erano notevolmente allentati, si trasformarono in una relazione “umanitaria”.

Prima di analizzare i motivi che portarono a questo inaspettato cambiamento, è utile presentare gli attori che furono coinvolti nel processo decisionale, caratterizzati ognuno da proprie peculiarità dovute allo specifico ruolo ricoperto da ciascuno di essi.

In primo luogo il presidente Bush. Secondo Halperin⁶⁹, il carattere intrinseco di un presidente risiede nel fatto che le varie prese di posizione sono determinate dalla volontà di essere rieletto e di mantenere un potere effettivo. Al fine di non essere battuto alle elezioni, il presidente cerca sempre di apparire un esperto di relazioni internazionali e soprattutto “*a man of peace*”.

⁶⁵ US Agency for International Development, *Somalia-Civil Strife*, Washington DC, Office of US Foreign Disaster Assistance, Situation Report no. 7, 30 January 1992, p. 1.

⁶⁶ M. Clough, “The United States and Africa: The Policy of Cynical Disengagement”, *Current History*, vol. 91, n. 565, Mai 1992, pp. 193-198.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ J. A. Lefebvre, *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia*, Pittsburg, University of Pittsburg, 1991, p. 270.

⁶⁹ M. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institutions, 1974.

Se il presidente Bush era effettivamente riconosciuto come un esperto di politica estera, dopo la Guerra del Golfo gli era sicuramente più difficile presentarsi come “*a man of peace*”. Come è stato detto nel primo capitolo, l’opinione pubblica sembrava al momento soprattutto preoccupata per le difficoltà economiche degli Stati Uniti e, in questa prospettiva, il caso della Somalia apparve come una questione internazionale che avrebbe potuto distogliere l’attenzione del presidente dai problemi interni. Il momento si presentava delicato anche perché era già in corso la campagna elettorale, durante la quale la maggior parte delle decisioni politiche vengono prese in funzione del loro impatto sui futuri elettori: come vedremo in seguito, la prima decisione pubblica circa la Somalia fu presa nell’ultimo mese di campagna elettorale, nel luglio 1992.

In secondo luogo il Dipartimento di Stato. Le funzioni principali del Dipartimento di Stato sono quelle di rappresentare gli interessi americani all’estero e di negoziare questioni particolari seguendo la linea di politica dell’amministrazione. Una peculiarità del Dipartimento di Stato è quella di possedere un bilancio relativamente limitato; ne consegue che il Dipartimento ha la tendenza a trattare le questioni in termini più ideologici che di bilancio, privilegiando le negoziazioni e la diplomazia al ricorso alla forza⁷⁰. Il Dipartimento di Stato adotta pertanto una visione più ideologica della politica estera americana, in opposizione alla visione più pragmatica del Dipartimento della Difesa.

Per quanto riguarda l’Africa il Dipartimento di Stato era stata la prima amministrazione con funzioni inerenti alla sicurezza nazionale, a creare nel 1958 una sezione speciale per le questioni africane, il *Bureau of African Affairs* il cui compito principale era quello di mantenere relazioni stabili con tutti i governi africani. La stabilità della politica americana nel Corno d’Africa durante gli anni ’80 fu dunque una conseguenza della gestione del *Bureau of African Affairs*, la quale non prese mai grandi iniziative dirette ad apportare grandi cambiamenti (riconobbe, ad esempio, validi i confini della Somalia stabiliti al momento dell’indipendenza). Inoltre secondo un’opinione diffusa, sembrava che la Somalia non godesse di un’immagine troppo positiva all’interno del *Bureau of African Affairs*: al contrario veniva spesso considerata “il cattivo alunno” dell’Africa⁷¹.

⁷⁰ M. Halperin, *Bureaucratics Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institutions, 1974.

⁷¹ J. A. Lefebvre, *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia*, Pittsburg, University of Pittsburg, 1991, p. 29.

In terzo luogo il Dipartimento della Difesa. Quest'ultimo, possedendo un bilancio più ampio, tende ad analizzare le questioni da un punto di vista più concreto dal momento che qualsiasi decisione incide sulle sue risorse. In linea generale il Pentagono si è spesso opposto a nuovi interventi militari al di fuori dei confini americani e ha raramente mostrato "intenzioni bellicose"⁷²: si deve infatti ricordare che nel caso di Panama il Generale Colin Powell aveva mostrato delle riserve sull'uso della forza contro il Generale Noriega, mentre in quello iracheno aveva appoggiato con più entusiasmo le sanzioni economiche rispetto all'impiego della forza⁷³. Nonostante ciò la dottrina militare seguita dal Pentagono in questi anni pose una nuova attenzione sui conflitti detti di bassa intensità, (LIC), che fino a quel momento non avevano riscosso una grande attenzione da parte delle sfere militari americane a causa del contesto della guerra fredda. Verso la fine degli anni '80 secondo i documenti del Pentagono i LIC avrebbero compreso varie tipologie di operazione⁷⁴ :

- Le "*Counterinsurgency*", ovvero gli sforzi politici e militari per combattere i movimenti di guerriglia rivoluzionari;
- Le "*Proinsurgency*", ovvero il sostegno ai movimenti che combattevano contro i regimi comunisti;
- Le "*Peacetime Contingency Operations*", ovvero l'uso limitato nel tempo e nello spazio di una forza militare ridotta per missioni non propriamente militari, come il salvataggio di cittadini americani all'estero, spedizioni punitive, etc.
- Le azioni per combattere il terrorismo;
- Le operazioni anti-droga.

Il Presidente Bush estese successivamente la definizione dei LIC agli interventi nei conflitti etnici, all'assistenza umanitaria e all'azione militare "civica", vale a dire all'utilizzo della forza nell'ambito di progetti civili di sviluppo.

Per quanto riguardava i rapporti specifici con la Somalia, il Pentagono si rilevò probabilmente la parte dell'amministrazione che maggiormente difese i rapporti con il paese africano. Una tale propensione si spiegava sia per la presenza della base militare di Berbera, il cui allestimento ad opera dei sovietici aveva risparmiato ulteriori spese al Dipartimento

⁷² M. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institutions, 1974.

⁷³ B. Woodward, *The Commanders*, New York, Pocket Star Books, 1991.

⁷⁴ M. Klare, *Low-intensity warfare: Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the eighties*, New York Pantheon, 1988.

della Difesa americano e in secondo luogo per i rapporti creati tra i due stati maggiori, in seguito al programma di formazione dell'esercito somalo. Secondo Lefebvre, il Pentagono si era persuaso della necessità di mantenere queste relazioni, prevedendo che qualsiasi fosse stata l'evoluzione politica del paese, le sfere militari somale avrebbero svolto un ruolo cruciale⁷⁵.

Infine il Congresso che, disponendo di vari mezzi per incidere sulle decisioni della Casa Bianca, svolge un ruolo importante nella politica americana nei confronti dell'Africa. In primo luogo il Senato ha il potere di confermare le nomine dei responsabili della politica africana, in particolare quelle degli ambasciatori. Il Congresso può inoltre organizzare degli "hearings", in cui i membri dell'amministrazione e la stessa opinione pubblica americana possono venire a conoscenza di determinate situazioni della politica africana. In secondo luogo il Congresso incide sulla politica estera dal momento che decide se autorizzare nuove risorse per gli aiuti all'estero. Per quanto riguardava la politica nei confronti dell'Africa, secondo Schraeder, il ruolo svolto dal Congresso si rivelò limitato⁷⁶. Nonostante ciò esistono all'interno di entrambe le Camere, due comitati specializzati sulle questioni africane, uno dei quali, quello alla Camera dei Rappresentanti, si è rivelato più incisivo soprattutto grazie a forti personalità come quelle di Howard Wolpe e Mervyn Dymall, impegnati entrambi nella difesa dei diritti dell'uomo e nella risoluzione del problema della fame in Africa. In linea generale l'interesse rivolto alla questione somala si rivelò di scarso rilievo: risultò difficile mobilitare i senatori e i deputati per una questione che non presentava alcun contenuto politico a livello nazionale. Nonostante ciò il Congresso svolse un ruolo importante nel porre fine alla vendita di armi alla Somalia, sia perché dopo il Vietnam si era mostrato molto più cauto nei trasferimenti di armi ai paesi del Terzo Mondo, sia per l'ampiezza del deficit americano, sia per le violazioni dei diritti umani.

Alla luce di tale excursus si può concludere che, sebbene ogni attore avesse un rapporto particolare con la Somalia, tutte le posizioni avevano un punto in comune: la Somalia non era mai stata oggetto di grande attenzione da parte di Washington.

⁷⁵ J. A. Lefebvre, *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia*, Pittsburg, University of Pittsburg, 1991, p. 270.

⁷⁶ P.J. Schraeder, "Speaking with Many Voices: Continuity and Change in US Africa Policies", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 29, n. 3, 1991, p. 391.

3.2. Le reazioni americane alle prime iniziative dell'ONU.

Nel corso del 1991 si assistette all'intensificarsi dei combattimenti tra le fazioni somale e ad un ulteriore peggioramento delle condizioni di vita della popolazione: alla fine del 1991 si stimava che circa 4 milioni e mezzo della popolazione (più della metà) soffrisse per malnutrizione, che 300.000 fossero state fino a quel momento le vittime per la fame, e che tra i rifugiati si contassero quasi un milione di persone⁷⁷. Il caos politico, la mancanza di sicurezza, il banditismo e la distruzione delle infrastrutture rendeva impossibile la distribuzione degli aiuti umanitari da parte di quelle Ong che erano rimaste in Somalia, dopo l'evacuazione nel gennaio del 1991 del personale delle agenzie specializzate dell'ONU. Nonostante la situazione umanitaria peggiorasse rapidamente, la mobilitazione della comunità internazionale apparve molto lenta: mentre le Nazioni Unite lasciarono trascorrere un anno tra la caduta di Barre e l'adozione della prima risoluzione, occorsero altri sei mesi prima che gli Stati Uniti iscrivessero la questione somala nell'agenda dell'amministrazione. Alle spalle di questo traguardo ci fu un processo di mobilitazione che vide coinvolti numerosi attori, ma che partì dai gradini più bassi dell'amministrazione per arrivare nel luglio 1992 ai piani alti.

I primi due organi dell'amministrazione americana ad essere coinvolti furono il Dipartimento di Stato e il Congresso.

Come si è visto, in assenza di uno stato di crisi la politica americana nei confronti del Corno d'Africa era stata di competenza del *Bureau of African Affairs*; fu dunque normale che il Dipartimento di Stato risultò tra i primi ad iscrivere nella sua agenda la questione somala già nel gennaio 1992. In assenza di pressioni esterne, il Dipartimento di Stato si mobilitava abitualmente a partire dai resoconti e dai rapporti delle ambasciate che in Somalia erano state fatte evacuare nel gennaio 1991, in seguito all'attacco alla sede del *World Concern*. Da questo momento fino al dicembre 1992 nel paese non restò alcuna rappresentanza americana ufficiale e permanente: John Fox fu l'unico funzionario a seguire l'evoluzione della questione somala dall'ambasciata americana di Nairobi e nel luglio 1991 compì la prima visita ufficiale americana dopo la caduta di Barre. La mancanza di

⁷⁷ U.N. Doc. S/23693, 11 March 1992.

rappresentanti a Mogadiscio e la difficoltà di ottenere valide informazioni rallentò notevolmente la mobilitazione del Dipartimento di Stato⁷⁸.

Quando nel marzo del 1991 il sottosegretario di Stato, Herman Cohen, tentò di far iscrivere la questione somala nell'agenda politica, dichiarando al Congresso che la Somalia "era piombata in una guerra civile atroce" e attivando i primi interventi della OFDA, il sottosegretario agli Affari Internazionali, John Bolton, e il consigliere del Presidente per la sicurezza nazionale, Brent Scowcroft, non furono disposti ad investire in una regione in cui non esistevano grandi interessi americani da difendere; lo stesso Bolton avrebbe dichiarato: "Cerchiamo di non voler rimediare a tutto ciò che non va nel mondo". La crisi somala era percepita ancora come una crisi fra le altre e pochi erano i responsabili dell'amministrazione coinvolti⁷⁹.

All'interno del Dipartimento di Stato l'agenzia che si dimostrò più attiva fu la USAID, che con le varie agenzie dipendenti, come il *Bureau for Humanitarian Assistance* e l'*Office for Foreign Disaster Agency*, si dimostrò impegnata fin dal 1990 a versare fondi a organizzazioni umanitarie che si trovavano in Somalia e ad inviavi propri funzionari per determinare l'ampiezza del disastro e quantificare gli aiuti necessari. Durante la prima metà del 1992 la USAID si occupò di raccogliere più informazioni possibili sull'evoluzione della situazione, di distribuire fondi e fare pressione sui responsabili politici e sull'opinione pubblica americana. Jan Wescott, coordinatore dell'OFDA, moltiplicò pertanto le missioni sul terreno (ad Hergesia, a Mogadiscio e a Garoe); tra il 1990 e l'agosto del 1992 l'USAID riuscì a inviare più di 148 milioni di \$⁸⁰, destinandoli ad organizzazioni umanitarie come la Croce Rossa Internazionale, o ad ONG, come *Médecins Sans Frontières*, *Save the Children*, o *International Medical Corps*; infine furono moltiplicate le testimonianze pubbliche della USAID, come ad esempio quella di Andrew Natsios, vice amministratore dell'assistenza alimentare e umanitaria della USAID, che il 30 gennaio 1992 dichiarò davanti al Senato americano che "la Somalia era ormai diventata la più grande urgenza umanitaria del mondo"⁸¹.

⁷⁸ Refugee Policy Group, *Humanitarian Aid in Somalia: September 1990-May 1993*, Washington D.C., March 1994.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ J. Clark, "Debacle in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 1, 1993, p.118.

⁸¹ R. Marchal, "Somalie: autopsie d'une intervention", *Politique Internationale*, n. 61, automne 1993, p. 192.

Anche nel caso del Congresso la mobilitazione iniziò a partire dal gennaio del 1992: fino a quel momento la Somalia non era ancora concepita come il problema umanitario più grave dell’Africa sub-sahariana⁸². Con l’aggravarsi della situazione gli “*hearings*” tenuti da diversi comitati all’interno delle due camere iniziarono a diventare più frequenti: di notevole importanza fu quello del 30 gennaio 1992⁸³, in cui un’intera sessione del Comitato per la Fame fu dedicata alla tragedia somala e nel corso della quale oltre a quella di Natsios, ci furono lunghe testimonianze di Ong, come *Save the Children, Africa Watch e International Medical Group* o di personalità, come Robert Houdek, assistente del Segretario di Stato per gli Affari Africani.

L’effetto di questi “*hearings*” fu duplice: in primo luogo permise di destinare fondi e inviare missioni tecniche in Somalia, in secondo luogo ebbe un notevole eco nella stampa americana, fornendo un contributo maggiore alla sensibilizzazione dell’opinione pubblica americana e esercitando una notevole pressione sull’esecutivo.

Si può quindi notare come la mobilitazione degli Stati Uniti abbia trovato le sue origini fra gli specialisti di questioni africane e di problemi umanitari e non tra i responsabili di politica estera, che occupavano una posizione più elevata nella gerarchia dell’amministrazione e che, grazie alla maggiore influenza politica, avrebbero potuto accelerare il processo di mobilitazione se avessero mostrato più rapidamente il loro interesse.

Un ruolo importante nella mobilitazione americana fu svolto dai media. Al momento della caduta del governo Barre, l’attenzione dei media era completamente rivolta alla guerra del Golfo e il disinteresse per la questione somala durò fino al luglio del 1992. Durante questo anno e mezzo apparvero alcuni articoli sulla guerra civile e sul problema della fame in Somalia, “ma si trattava di eventi che appartenevano ancora a quella categoria di notizie di cronaca, evocate rapidamente al pari di un incidente ferroviario in India”⁸⁴. L’attenzione dei media aumentò quando nel luglio del 1992 furono scoperti i massacri compiuti nella città di Baidoa, nel sud del paese. Da questo momento i media svolsero un ruolo catalizzatore, portando la crisi della Somalia in prima pagina e trasformandola da una

⁸² Nel 1991 il Congresso stanziò 47 milioni di dollari per favorire i soccorsi umanitari dei profughi in Liberia. (S. 413/H.R. 994).

⁸³ “Humanitarian Tragedy in Somalia”, *hearing* organizzato dalla Camera dei Rappresentanti il 30 gennaio 1992.

⁸⁴ R. Brauman, “Comment les médias viennent aux crises”, Médecins Sans Frontières, *Face aux crises*, Paris, Pluriel, 1993.

delle tante crisi regionali ad un evento internazionale: non si trattò più di una crisi che riguardava i soli specialisti in questioni africane e aiuti umanitari, ma di un evento che chiamava direttamente in causa i responsabili dell'amministrazione americana⁸⁵.

Contemporaneamente allo scarso interesse mostrato dall'amministrazione americana nel primo semestre del 1992, gli sforzi compiuti in quei mesi dall'ONU non ottennero risultati molto incoraggianti.

In seguito alla richiesta di aiuto rivolta il 20 gennaio 1992 al Consiglio di Sicurezza dal primo ministro somalo, Umar Arteh, cosciente dell'urgenza di far arrivare immediatamente gli aiuti, il 23 gennaio 1992 il Consiglio di Sicurezza adottò le prime misure con la risoluzione 733, con cui si decise in base al capitolo VII l'imposizione di un embargo sulle armi e sugli equipaggiamenti militari alla Somalia e si prevede l'avvio di un'operazione umanitaria che coinvolgesse le Nazioni Unite, le organizzazioni regionali e le Ong locali. I contrasti tra le fazioni avevano tuttavia ostacolato l'attuazione della risoluzione impedendo in particolar modo la definizione delle modalità concrete dell'operazione umanitaria e avevano pertanto indotto il Segretario Generale a proporre l'invio in Somalia di una missione tecnica con il compito di elaborare un piano per garantire l'invio di aiuti e di avviare trattative con le fazioni circa il monitoraggio degli aiuti da parte delle Nazioni Unite.

Tale missione, istituita con la risoluzione 746 del 17 marzo, si era adoperata per indurre il Generale Aidid e il presidente *ad interim* Madhi ad accettare sia la presenza di osservatori incaricati di sorvegliare il rispetto dell'accordo sul cessate il fuoco⁸⁶, sia il dispiegamento di una Forza di sicurezza a protezione dei convogli umanitari. Un'intesa con i leader venne raggiunta il 27 marzo: tuttavia, mentre il dispiegamento di 50 osservatori disarmati venne accettato da entrambe le parti, l'invio della Forza di sicurezza si rivelò più problematico a causa dell'opposizione di Aidid alla presenza nel paese di truppe delle Nazioni Unite: si dovette attendere il 12 agosto perché entrambe le fazioni accettassero il dispiegamento di 500 Caschi Blu a Mogadiscio.

In questa fase della crisi ogni sforzo delle Nazioni Unite aveva richiesto un dispendio di risorse e mezzi sproporzionato, se confrontato con i risultati ottenuti: la strategia delle fazioni fu quella di non bloccare gli aiuti umanitari, rifiutando però qualsiasi

⁸⁵ Ibidem.

tipo di controllo militare. Pertanto pur elaborando un piano di aiuti senza precedenti⁸⁷ non si era ottenuto nessuna garanzia per la loro distribuzione, rendendo così vani gli sforzi.

Davanti a questo primo fallimento apparve chiara l'esigenza di individuare nuove soluzioni: da questo momento iniziarono ad emergere le prime divergenze all'interno dell'ONU che contribuirono ad accrescere anche agli occhi dell'opinione pubblica mondiale l'immagine di una certa confusione nella gestione della crisi. Tali divergenze riguardavano in particolare il Segretario Generale e il Consiglio di Sicurezza. Mentre infatti Boutros Ghali mostrava una posizione più intransigente rispetto alle diverse fazioni, sostenendo la necessità di dare un nuovo dinamismo all'azione dell'ONU attraverso l'invio di un contingente armato a protezione degli aiuti⁸⁸, il Consiglio di Sicurezza, contrario alla proposta di ricorrere all'uso della forza per proteggere le operazioni di soccorso, risultava invece favorevole all'avvio di un'operazione classica di mantenimento della pace.

Sebbene gli Stati Uniti non fossero ancora coinvolti in prima persona, in occasione del dibattito per l'adozione di nuove misure che condusse alla risoluzione 751 e all'istituzione della UNOSOM I, il Sottosegretario agli Affari Internazionali Bolton e la missione americana alle Nazioni Unite si mostrarono fortemente contrari alla proposta del Segretario Generale affermando che l'esperienza passata aveva dimostrato che le Nazioni Unite non erano state in grado di intervenire con successo in situazioni in cui le parti in conflitto non erano state disposte a negoziare una tregua e che pertanto l'assistenza umanitaria non poteva essere fornita mentre il conflitto era ancora in atto⁸⁹. Nell'aprile del 1992 gli Stati Uniti furono quindi favorevoli ad accettare una missione di pace avviata sulla base del capitolo VI.

All'origine di tale contrasto, che caratterizzò tutto il corso della crisi, vi fu l'adozione di una filosofia diversa da parte dei due organi delle Nazioni Unite: durante il corso di tutta l'operazione il Segretario Generale sottolineò il carattere eccezionale della crisi somala a cui non sarebbe stato possibile trovare una soluzione se non con " l'adozione di metodi

⁸⁶ U.N. Doc. S/23693, 3 March 1992, Annexe III.

⁸⁷ La ripartizione dei compiti fu la seguente: l'UNICEF coordinò gli aiuti sotto la supervisione del Segretario Generale; il PNUD fornì la logistica; il PAM e la CIRC si occuparono della distribuzione degli aiuti; il HCR si mobilitò per i rifugiati; la FAO si preoccupò di riattivare l'agricoltura e l'allevamento; l'OMS procurò l'assistenza medica alle Ong.

⁸⁸ U.N. Doc. S/23829, 21 Avril 1992.

⁸⁹ United Nations Document Provisional Verbatim, S/PV. 3060, United States Representative Watson's Statement to the Security Council, 17 March 1992.

innovatori”⁹⁰ da un lato e dall’altro attraverso un approccio globale, diretto non solo a risolvere il problema della fame in Somalia, ma anche a favorire il processo di riconciliazione nazionale: la permanenza dell’instabilità politica avrebbe aumentato il rischio di propagazione del conflitto negli stati vicini (Gibuti, Etiopia e Kenya), mettendo a rischio la stabilità di tutto il Corno d’Africa e diventando una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale⁹¹. In altri termini “i metodi innovatori ” e “l’approccio globale” saranno i *leitmotiv* di Boutros Ghali⁹².

La risoluzione 751, adottata il 24 aprile 1992, rappresentò quindi uno dei primi compromessi raggiunti fra le due posizioni: il Consiglio di Sicurezza decise infatti di istituire l’Operazione delle Nazioni Unite in Somalia, UNOSOM, e chiese al Segretario di disporre l’immediato invio di 50 osservatori per controllare il rispetto del cessate il fuoco a Mogadiscio raggiunto dalle parti il 27 marzo. Riguardo l’invio della Forza di sicurezza incaricata di proteggere lo svolgimento delle operazioni di soccorso umanitario, il Consiglio si disse invece d’accordo “solo il linea di principio”⁹³ sul suo dispiegamento, compiendo così un evidente passo indietro rispetto alla proposta del Segretario di inviare al più presto un contingente di 500 uomini armati, di costituire delle zone di pace, e di procedere al disarmo della popolazione⁹⁴.

Il mandato della UNOSOM I comprendeva quattro obiettivi:

- La protezione degli aiuti umanitari: l’accordo firmato dalle fazioni il 27 marzo prevedeva che venisse garantita la sicurezza del personale delle Nazioni Unite e degli aiuti umanitari, che dovevano essere scortati da Mogadiscio fino a destinazione.
- Il monitoraggio del cessate il fuoco a Mogadiscio da parte dei 50 osservatori delle Nazioni Unite.
- Il finanziamento degli aiuti umanitari: il Consiglio di Sicurezza chiese alla comunità internazionale di finanziare un piano di azione di 90 giorni per l’assistenza umanitaria alla Somalia.

⁹⁰ U.N. Doc. S/23693, 11 March 1992.

⁹¹ Ibidem.

⁹² J. M. Sorel, “La Somalie et les Nations Unies”, *AFDI*, XXXVIII, 1992, p. 69.

⁹³ U.N. Doc. S/RES/751, par. 4., 24 Avril 1992.

⁹⁴ U.N. Doc. S/23829, 21 Avril 1992.

La promozione della riconciliazione nazionale: il Segretario Generale e le organizzazioni regionali furono incaricati di portare avanti le consultazioni con tutte le parti in conflitto al fine di promuovere una conferenza di riconciliazione nazionale.

Infine con la risoluzione 751 il Consiglio di Sicurezza approvò l'intenzione del Segretario Generale di nominare un Rappresentante Speciale per la Somalia: il 28 aprile Mohammed Sahnoun, ex ambasciatore dell'Algeria alle Nazioni Unite, fu investito di tale carica.

Riguardo la natura giuridica della UNOSOM I, una parte della dottrina la qualifica come un'operazione di tipo classico, sulla base del fatto che presenta tutte le caratteristiche del peacekeeping tradizionale: comando e controllo affidato al Segretario Generale, consenso delle parti in lotta, finanziamento integrale da parte delle Nazioni Unite, possibilità di utilizzare la forza solo in caso di legittima difesa⁹⁵. Altri autori sottolineano invece il carattere innovativo della UNOSOM ponendo l'accento sul fatto che attraverso la risoluzione 751 veniva intrapresa per la prima volta un'operazione di mantenimento della pace diretta a "proteggere l'invio dell'assistenza umanitaria prestata dalle agenzie delle Nazioni Unite e dalle organizzazioni non governative"⁹⁶.

Nel mese di luglio si assistette all'intensificarsi dell'interesse e delle pressioni per un maggiore intervento da parte della comunità internazionale.

Il 22 luglio il Segretario Generale durante una riunione del Consiglio di Sicurezza denunciò l'eccessivo interesse da parte della comunità internazionale per la contemporanea crisi dei Balcani in confronto a quello mostrato per la Somalia, definendo la prima una "guerra dei ricchi" e accusando il Consiglio di utilizzare "due pesi e due misure"⁹⁷. Il 23 luglio giunsero a Mogadiscio i 50 osservatori delle Nazioni Unite mentre per il dispiegamento dei 500 Caschi Blu si dovette attendere il via libera delle fazioni, giunto soltanto il 12 agosto.

Negli stessi giorni la CNN iniziò a trasmettere immagini di bambini che morivano per le strade di Mogadiscio, dopo che il 19 luglio era avvenuta la pubblicazione sul *New York Times* di un rapporto sulla strage della città di Baidoa.

Davanti a tale mobilitazione il 24 luglio il Presidente Bush annunciò che gli Stati Uniti si sarebbero uniti agli sforzi delle Nazioni Unite in Somalia, assicurando il trasporto dei 500 Caschi Blu e finanziando una parte del dispiegamento delle forze delle Nazioni Unite.

⁹⁵ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992, p. 64.

⁹⁶ M. Goulding, "The evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 1993, p. 451.

⁹⁷ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, p. 89.

La decisione di dare in questo momento una svolta alla politica americana nei confronti della Somalia fu dettata da una ragione strategica precisa: nella prospettiva di vincere le elezioni il Presidente ritenne che un maggiore coinvolgimento degli Stati Uniti nella questione della Somalia avrebbe aumentato il sostegno di una grande parte dell'elettorato americano. La partecipazione ad un intervento internazionale avrebbe facilmente riscosso l'appoggio della popolazione americana permettendo al presidente di presentarsi come "a man of peace", una qualità che, dopo la guerra del Golfo, era stata generalmente attribuita all'avversario democratico, Bill Clinton. Inoltre in seguito al discorso del 24 luglio Clinton sarebbe stato privato di un punto fondamentale della sua campagna elettorale: l'accusa contro Bush di non prendere alcuna iniziativa nei confronti della Somalia. Infine l'annuncio di Bush voleva far presa sulla popolazione nera americana, a maggioranza democratica, che avrebbe generalmente sostenuto l'iniziativa di Bush.

Nonostante tutti questi fattori avessero spinto il presidente a prendere un'iniziativa nei confronti della Somalia, Bush non poteva prendere decisioni troppo rischiose e radicali, dal momento che secondo i sondaggi Clinton si trovava in una posizione di vantaggio e che una delle principali accuse dell'opposizione era quella di essersi interessato troppo dei problemi internazionali a scapito di quelli interni.

La decisione di finanziare il trasporto dei Caschi Blu risultò quindi un compromesso fra queste tendenze: si trattò di una decisione che non fu rilevante per il miglioramento della situazione in Somalia, ma fu una decisione visibile, in modo da segnalare che la questione somala era stata iscritta nell'agenda politica dell'amministrazione.

Il passo successivo compiuto dall'amministrazione Bush fu quello di proporre la costituzione di un ponte aereo che avrebbe collegato Mogadiscio a Mombasa permettendo una distribuzione di viveri più rapida. Tale decisione fu presa all'inizio di agosto dalla *Somalia Task Force*, una struttura informale, creata dal Segretario di Stato Eagleburger, con il compito di monitorare la situazione e formulare proposte di intervento. La costituzione di tale struttura segnò il passaggio dalla "gestione burocratica" alla "gestione di crisi" riservata alle alte sfere dell'amministrazione⁹⁸.

⁹⁸ Refugee Policy Group, *Humanitarian Aid in Somalia: September 1990-May 1993*, Washington D.C., March 1994.

Il 13 agosto Bush annunciò pertanto di mettere a disposizione dell'ONU alcuni aerei-cargo, stanziati a Mombasa, per permettere la distribuzione di 145.000 tonnellate di viveri, ovvero, una volta e mezzo la quantità totale distribuita negli ultimi otto mesi.

All'interno dell'amministrazione la decisione di Bush riscosse un ampio sostegno, anche se non mancarono le critiche. Il Dipartimento di Stato e il Consiglio per la Sicurezza Nazionale si mostrarono favorevoli, considerando che si sarebbe trattato di un'operazione con pochi rischi e di grande impatto mediatico. L'operazione avrebbe infatti permesso di non impiegare alcun soldato americano sul suolo, ma avrebbe mostrato chiaramente ai cittadini americani e agli altri stati l'impegno del governo americano; anche il Dipartimento della Difesa si mostrò favorevole, dato il basso rischio di perdite umane⁹⁹. Le critiche maggiori provennero dalle agenzie americane che si erano mobilitate più di un anno prima e che ritenevano insufficienti le misure adottate da Bush. Andrew Natsios, responsabile dell'USAID, fece pressione per un coinvolgimento americano da terra, mentre Jim Kunder, responsabile della OFDA, commentò che "la prima cosa a cui pensavano i politici, cercando di rispondere alla pressione dell'opinione pubblica senza apportare grandi cambiamenti, erano i ponti aerei"¹⁰⁰. Tali critiche restarono comunque una minoranza.

Il 16 agosto il Generale Frank Libutti ricevette l'ordine di far decollare dal Comando Centrale di Tampa 14 aerei cargo in direzione di Mombasa. Il ponte aereo venne organizzato da due diverse équipes: la *Humanitarian Assistance Survey Team* che rispondeva al Comando Centrale di Tampa con il compito di individuare gli aeroporti somali idonei a ricevere gli aiuti; e la *Disaster Assistance Response Team* che era costituita dai membri della OFDA con il compito di coordinare l'azione con le Ong e organizzare i luoghi di stoccaggio. Infine la responsabilità dell'organizzazione dei voli fu affidata alla CICR e al PAM.

Occorsero due settimane per ottenere tutte le autorizzazioni, tra le quali la risoluzione 775 del Consiglio di Sicurezza approvata il 28 agosto, con cui oltre ad approvare l'organizzazione del ponte aereo e affidare la sua gestione alla cooperazione tra il Programma Alimentare Mondiale, l'UNICEF e la Croce Rossa Internazionale, si autorizzò l'invio di quattro unità supplementari delle Nazioni Unite, per un totale di 750 uomini, che

⁹⁹ Refugee Policy Group, *Humanitarian Aid in Somalia: September 1990-May 1993*, Washington D.C., March 1994.

¹⁰⁰ Ibidem.

si sarebbero sommate alle 500 unità pakistane, che ancora non erano giunte a Mogadiscio. Il 1 settembre fu dunque autorizzato il primo volo che dette inizio all'operazione denominata "Provide Relief", grazie alla quale tra agosto e novembre vennero distribuite 28.000 tonnellate di viveri e che, sebbene con una minore intensità, proseguì fino al febbraio del 1993.

Malgrado questo rafforzamento e nonostante i ripetuti inviti alla cooperazione rivolti dal Consiglio di Sicurezza alle fazioni, nei due mesi successivi si assistette ad un ulteriore deterioramento della situazione. Mogadiscio restava il teatro di continui scontri; nell'intero paese si contavano circa quindici fazioni rivali; i convogli delle Nazioni Unite erano continuamente presi d'assalto, così come il porto e l'aeroporto di Mogadiscio, dove arrivavano la maggior parte degli aiuti. In tali condizioni solo una piccola parte riusciva ad arrivare a destinazione: in un rapporto del nuovo Rappresentante Speciale per la Somalia, Ismat Kittani, fu stimato che nel novembre del 1992 il 70-80% degli aiuti non arrivava a destinazione e cadendo nelle mani delle bande armate, mentre circa 300 persone ogni giorno continuavano a morire di fame¹⁰¹. Anche la situazione dei profughi stava peggiorando: se ne contavano ormai 1.700.000, di cui un milione in fuga in Kenya o in Etiopia, mentre gli altri erano concentrati tra Mogadiscio, Baidoa e Kismayo.

Il peggioramento della situazione umanitaria seguiva quello della situazione politica: la posizione del Generale Aidid si era irrigidita, in conseguenza dell'ampliamento dei contingenti delle Nazioni Unite inviati a Mogadiscio. Il Generale dichiarò di non tollerare più la presenza della Forza delle Nazioni Unite e di non poter più garantire l'incolumità del personale responsabile dell'assistenza umanitaria.

La "sindrome dell'invasione" si era diffusa in tutto il paese e le conseguenze si fecero sentire particolarmente a Mogadiscio, quando a metà ottobre il contingente pakistano subì un attacco da parte della fazione di Aidid e una nave del PAM venne bombardata nel porto di Mogadiscio da parte della fazione di Madhi.

Durante il mese di ottobre anche la mobilitazione americana subì una brusca frenata a causa delle imminenti elezioni: il Presidente Bush non poteva correre il rischio di prendere nuove decisioni in un momento così delicato, dato che qualsiasi nuova decisione avrebbe comportato quasi sicuramente un coinvolgimento maggiore a livello militare.

¹⁰¹Department de l'information de l'ONU, "The United Nations and the Situation in Somalia", *Reference Paper*, 30 avril 1993, p.5.

Accanto alla opposizione del presidente, vi era poi quella del Pentagono, fermamente contrario ad un coinvolgimento delle truppe americane in un'operazione terrestre.

Nel mese di novembre sopraggiunsero alcuni importanti cambiamenti che ribaltarono questa situazione e riportarono la Somalia sulle prime pagine dei quotidiani americani.

In primo luogo la situazione in Somalia continuò a peggiorare.

Secondariamente l'elezione di Clinton aveva in un certo senso liberato Bush dai limiti imposti dalla campagna elettorale: durante il periodo di transizione la preoccupazione di Bush non fu più quella di prendere delle decisioni per assicurarsi il sostegno dell'elettorato, ma di uscire di scena prendendo una "grande decisione"¹⁰².

Infine si stava concludendo il processo di revisione sulla partecipazione americana alle operazioni di pace delle Nazioni Unite, iniziato nell'agosto 1992 e culminato nella direttiva NSDD 74 del 24 novembre, il giorno precedente l'annuncio dell'intervento militare in Somalia.

Il processo che porterà a tale decisione iniziò quando ai primi di novembre Bush chiese al Capo di Stato Maggiore, Colin Powell, e al Segretario di Stato, Eagleburger, di fare tutto ciò che era possibile per fermare il disastro umanitario in Somalia. Questa richiesta generò una revisione della politica americana nei confronti della crisi. Il 12 novembre il Capo degli affari politico-militari, Robert Gallucci, presentò un rapporto al Segretario di Stato in cui venne proposto che gli Stati Uniti organizzassero una coalizione, sotto gli auspici dell'ONU e intervenissero in Somalia.

Eagleburger e Scowcroft sostennero tale proposta¹⁰³, ma non mancarono le opposizioni. L'ambasciatore del Kenya, Smith Hempstone, inviò a sua volta un rapporto a Frank Wisner, Sottosegretario per gli Affari di sicurezza internazionale, in cui dichiarò che "se gli Stati Uniti avevano amato Beirut, allora avrebbero adorato Mogadiscio"¹⁰⁴. Un altro rapporto contrario all'intervento provenne dalla CIA che, preoccupata per un eventuale prolungamento dell'operazione a causa dell'anarchia del paese, richiese all'ONU di istituire

¹⁰² M. Halperin, *Bureaucrats Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institutions, 1974.

¹⁰³ D. Oberdorfer, "The path of intervention", *Washington Post*, 6 December 1992.

¹⁰⁴ J. Perlez, "US Role Is Not to Disarm, Aide to a Top Somali Insists", *New York Times*, 6 Décembre 1992

un protettorato o una tutela fino a quando la Somalia non fosse stata in grado di governarsi nuovamente da sola¹⁰⁵.

Tra il 20 e il 24 novembre il Consiglio di Sicurezza Nazionale si riunì più di una volta per elaborare possibili soluzioni di intervento. Nel corso della prima riunione Paul Wolfowitz, sottosegretario alla Difesa, evocò la possibilità di inviare delle truppe per un intervento via terra; successivamente un esponente del Pentagono, l'Ammiraglio David Jeremiah, stretto collaboratore di Powell, si mostrò per la prima volta favorevole ad un intervento militare sostenendo il successo di una missione via terra (*"We can do the job"*)¹⁰⁶. Infine in occasione di una terza riunione, il Consiglio Nazionale per la Sicurezza elaborò tre opzioni:

1. Rafforzare l'UNOSOM aggiungendo 3500 unità senza apportare modifiche al mandato e senza coinvolgere direttamente le truppe americane.
2. Organizzare una coalizione sotto il comando dell'ONU, in cui gli Stati Uniti avrebbero fornito il sostegno logistico, il trasporto marittimo e aereo e le comunicazioni.
3. Organizzare una coalizione sotto il comando americano autorizzata dal Consiglio di Sicurezza ad intervenire militarmente.

Il 25 novembre il Presidente Bush si mostrò immediatamente favorevole alla terza opzione, la sua convinzione essendo rinforzata da un rapporto pervenuto lo stesso giorno da parte del Segretario Generale in cui si affermava che in Somalia ogni giorno morivano ormai più di 100 persone, e da un rapporto segreto della CIA secondo il quale il Generale Aidid era in grado di colpire e distruggere l'intero contingente pakistano¹⁰⁷.

Durante il processo che portò alla decisione dell'intervento militare emerse una netta evoluzione della posizione delle sfere militari. Durante la prima fase delle negoziazioni il Pentagono si mostrò infatti contrario all'invio di truppe americane, in quanto non sussistevano i presupposti per interpretare l'intervento né secondo i principi dei conflitti di bassa intensità, né secondo quelli di un'operazione umanitaria. Nel primo caso infatti non sussistevano interessi americani minacciati direttamente o indirettamente dalla guerra civile in Somalia, poiché anche la base militare di Berbera aveva perso qualsiasi interesse strategico; nel secondo caso il Pentagono non aveva mai svolto un'operazione umanitaria

¹⁰⁵ P. Lewis, "UN Council Essentially Agrees of US Command in Somalia", *New York Times*, 2 December 1992.

¹⁰⁶ D. Oberdorfer, "The path of intervention", *Washington Post*, 6 December 1992.

che presentava le difficoltà del caso somalo: a differenza dell'operazione *Provide Comfort*, dove i curdi si trovavano in zone che non erano state toccate dal conflitto del Golfo¹⁰⁸, in Somalia le vittime civili si trovavano nella stessa zona degli scontri tra le fazioni. Al Pentagono la situazione di Mogadiscio ricordava quella di Beirut.

Nonostante queste preoccupazioni ci furono altre argomentazioni che spinsero il Pentagono a sostenere la proposta di Bush.

In primo luogo il fatto che gli Stati Uniti avrebbero avuto il comando dell'operazione e che si trovavano in una posizione di forza per negoziare le condizioni dell'intervento: obiettivi specifici e limitati, una breve durata, un impiego massiccio di uomini.

In secondo luogo il successo di un'operazione di tal genere avrebbe potuto dimostrare l'utilità dell'esercito al futuro presidente democratico, intenzionato a ridurre del 30% il budget della Difesa. Come affermò Powell, tale operazione avrebbe rappresentato una "pubblicità gratuita"¹⁰⁹ per l'esercito americano.

Il Pentagono fece comunque molta pressione per ottenere un mandato che non superasse i quattro mesi e con obiettivi soltanto umanitari che potessero essere raggiunti rapidamente: la maggiore preoccupazione consisteva in un possibile coinvolgimento nella guerra civile, che avrebbe potuto costituire un secondo Vietnam, e dalla transizione alla seconda fase, in cui l'ONU sarebbe intervenuta con una nuova missione al fine di procedere alla riconciliazione nazionale e alla ricostruzione politica ed economica della Somalia. Per quanto riguardava invece la grandezza della forza, l'intenzione del Pentagono era quella di applicare i principi della "Dottrina Weinberger" che prevedevano un impiego massiccio di unità e della forza al fine di limitare le perdite. Per ciò che riguardava il peso dell'ONU ci fu un immediato consenso nell'amministrazione a mantenere il comando e il controllo delle truppe americane, non ritenendo in alcun modo possibile un'eventuale applicazione dell'art. 47.

In seguito alla visita del Segretario di Stato americano, Lawrence Eagleburger, durante la quale il Segretario Generale venne a conoscenza della proposta di aiuto offerta dagli Stati Uniti, il 27 novembre Boutros Ghali dichiarò di ritenere "ormai estremamente difficile la realizzazione degli obiettivi della UNOSOM così come delineati nella risoluzione 751 e di

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ J. P. Abizaid, "Lessons for peacekeepers", *Military Review*, March 1993, p. 11.

¹⁰⁹ D. Oberdorfer, "The path of intervention", *Washington Post*, 6 December 1992.

non poter escludere la necessità di rivedere i fondamenti ed i principi dell'operazione"¹¹⁰. In una lettera del 29 novembre rivolta al Presidente del Consiglio di Sicurezza, Boutros Ghali propose pertanto una serie di nuove opzioni per portare a destinazione gli aiuti umanitari e porre fine alla guerra civile. L'importanza di questa lettera¹¹¹ risiedeva nel fatto che essa conteneva sia l'ammissione del fallimento della UNOSOM, sia la speranza di un'azione più autonoma delle Nazioni Unite, sia la proposta dell'amministrazione americana.

In tale occasione Boutros Ghali riprese i suoi *leitmotiv*, sottolineando come l'azione umanitaria avesse una certa precedenza tra i vari interventi delle Nazioni Unite, ma come la ricostruzione politica e la ripresa economica dovessero costituire il fine ultimo del mandato della UNOSOM. Per raggiungere tale obiettivo il Segretario Generale presentò cinque opzioni diverse, secondo il suo ordine di preferenze partendo da quella che meno favoriva:

1. Il dispiegamento dell'UNOSOM rafforzata con 4.200 uomini secondo i principi classici delle operazioni di peacekeeping, difficilmente realizzabile data la mancanza di un'autorità effettiva dalla quale ottenere il consenso per l'operazione.
2. Il ritiro del personale militare, lasciando alle Ong la possibilità di negoziare i migliori accordi possibili con le fazioni: si trattava di un'opzione sostenuta da un certo numero di Ong che consideravano il netto rifiuto da parte di alcune fazioni di trattare con il personale militare delle Nazioni Unite; ma era allo stesso tempo un'ipotesi che rischiava di dar vita a lunghe e infruttuose negoziazioni.
Le altre tre opzioni presero invece in considerazione il possibile ricorso all'uso della forza, constatando l'esistenza di una minaccia alla sicurezza internazionale in ragione delle eventuali ripercussioni della crisi somala sui paesi confinanti e dell'impossibilità di dare attuazione alle misure predisposte fino a quel momento.
3. L'uso della forza nell'ambito UNOSOM limitatamente alla zona di Mogadiscio, al fine di proteggere i convogli umanitari e di scoraggiare ulteriori aggressioni. I vantaggi di tale opzione consistevano nel fatto che non si sarebbe richiesto un ulteriore spiegamento di forze rispetto alla consistenza della UNOSOM e che la nuova operazione si sarebbe potuta avviare con una semplice modifica dei termini del mandato, rimanendo però circoscritta ad una parte esigua del territorio.

¹¹⁰ U.N. Doc. S/24859, 24 November 1992.

4. L'uso della forza nell'ambito di un'operazione intrapresa da un gruppo di Stati membri delle Nazioni Unite sulla base di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ed estesa a tutto il paese.
5. L'avvio di un'azione coercitiva condotta sotto l'autorità del Segretario Generale, (come per le operazioni di *peacekeeping*) e caratterizzata dalla presenza di un Comitato di Stato Maggiore a New York, costituito da esponenti dello Stato Maggiore di ogni paese che avrebbe preso parte all'operazione. Si trattava dell'opzione sostenuta dallo stesso Boutros Ghali, il quale ripropose, così come aveva fatto nell'*Agenda for Peace*, la costituzione del Comitato di Stato Maggiore previsto dall'art. 47 della Carta.

Il 3 dicembre 1992 il Consiglio di Sicurezza votò la risoluzione 794 con la quale le Nazioni Unite accettarono formalmente la proposta americana dando inizio alla seconda fase dell'intervento in Somalia, quella dell'intervento militare.

3.3. La fase preparatoria dell'intervento militare americano.

Tra la proposta del Segretario di Stato Eagleburger e l'adozione della risoluzione 794 intercorse poco più di una settimana, durante la quale attraverso incontri, scambi di lettere e conferenze stampa si percepì la distanza tra la posizione americana e quella delle Nazioni Unite, e più precisamente quella del Segretario Generale. Considerando la drammaticità della situazione in Somalia, nell'arco di pochi giorni la risoluzione venne votata all'unanimità benché alcune questioni non fossero state ancora completamente risolte.

La risoluzione 794 poteva essere considerata come un compromesso, caratterizzato da una certa incompletezza e ambiguità, raggiunto dai due principali attori coinvolti nella crisi, l'amministrazione Bush e Boutros Ghali; ma allo stesso tempo contenente alcune peculiarità che permisero di considerarla come un momento di evoluzione della prassi delle operazioni di pace delle Nazioni Unite e della politica seguita dall'amministrazione americana: la finalità umanitaria dell'intervento, l'uso della forza e la questione del consenso costituirono dei punti di svolta per la politica di entrambi i protagonisti.

Con l'adozione della risoluzione 794 si dette inizio alla seconda fase dell'intervento delle Nazioni Unite in Somalia: il 3 Dicembre 1992, il Consiglio di Sicurezza, constatando il fallimento dell'UNOSOM e ritenendo che le complesse e straordinarie caratteristiche del

¹¹¹ U.N. Doc. S24868, 30 November 1992.

conflitto somalo richiedessero un'immediata risposta, valutò che le dimensioni della tragedia somala, esasperata dagli ostacoli frapposti alla distribuzione degli aiuti, costituissero una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Il Consiglio di Sicurezza accolse pertanto l'offerta degli Stati Uniti, autorizzando il Segretario Generale e gli Stati Membri che avrebbero partecipato all'intervento, a ricorrere a tutti i mezzi necessari, sulla base del capitolo VII, al fine di ripristinare nel più breve tempo possibile una situazione di sicurezza in grado di permettere la distribuzione degli aiuti. Il Consiglio richiese inoltre al Segretario Generale di presentare regolarmente rapporto sull'applicazione della risoluzione e di preparare un piano che garantisse la transizione ad una nuova operazione di peacekeeping, una volta ristabilite circostanze di maggiore sicurezza¹¹².

Durante la negoziazione la posizione assunta da parte delle varie istituzioni americane non sembrò differire particolarmente. Nonostante la presenza di alcune divergenze interne all'amministrazione, in particolar modo tra il Pentagono e il Dipartimento di Stato, fu ritrovata una certa unitarietà davanti all'ONU, per evitare di indebolire la posizione di trattativa americana e preservare la propria capacità negoziale e la propria indipendenza: in altre parole, che si trattasse del Pentagono o del Dipartimento di Stato, entrambi erano intenzionati a non perdere il controllo dell'operazione. Le divergenze che ci furono tra queste due istituzioni non furono di grande entità riflettendo comunque "l'essenza tradizionale"¹¹³ propria dei due organi. Il Dipartimento della Difesa si preoccupò di mantenere il controllo sull'operazione e di evitarne l'ampliamento del mandato oltre le finalità umanitarie, lasciando alla missione successiva il compito di ricostruire il paese. Il Dipartimento di Stato si mostrò invece più favorevole ad una missione tendenzialmente più lunga che prendesse in considerazione anche gli aspetti politici e sociali, prevedendo pertanto un ampliamento del mandato. E' necessario precisare che questa visione era condivisa particolarmente dai funzionari del *Bureau of African Affairs* e dalla USAID, coinvolti da più tempo nella crisi somala rispetto ai responsabili del Dipartimento di Stato caratterizzati da una vocazione meno regionalista e più vicina alla politica del Pentagono¹¹⁴.

La visione di Boutros Ghali differì sostanzialmente dal punto di vista americano: secondo Prunier, "Boutros Ghali conosceva molto bene e allo stesso tempo

¹¹² U.N. Doc. S/RES/794, 3 December 1992.

¹¹³ M. Halperin, *Bureaucratics Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institutions, 1974

molto male la Somalia”¹¹⁵: conosceva bene il paese ufficiale, quello del regime di Barre, con cui spesso aveva negoziato quando ricopriva la carica di Ministro degli Esteri egiziano; ma ignorava quasi tutto della società somala e della popolazione che la componeva. La visione del Segretario era basata, secondo Prunier, sul mito di unità politica della Somalia, necessaria per restaurare la pace: sebbene l’obbiettivo umanitario facesse parte delle preoccupazioni del Segretario Generale, il fine ultimo dell’azione delle Nazioni Unite era rappresentato dalla ricostruzione politica del paese¹¹⁶.

Pertanto mentre gli Stati Uniti si impegnavano per il perseguimento di obiettivi limitati alla questione umanitaria, Boutros Ghali ipotizzava soluzioni globali, in primo luogo politiche. La politica perseguita nei confronti di Washington fu quella di allargare gli obiettivi dell’operazione *Restore Hope* cercando di evitare che restassero limitati all’ambito umanitario e cercando di ottenere il controllo sullo svolgimento dell’operazione sul terreno.

Tali problematiche apparvero già nella lettera del 29 novembre indirizzata al Presidente del Consiglio di Sicurezza, in cui Boutros Ghali affermava che “se fosse stata intrapresa un’azione coercitiva in Somalia, sarebbe stato preferibile che fosse condotta sotto il controllo delle Nazioni Unite. Nel caso in cui ciò non fosse stato possibile, si sarebbe potuto prevedere un’azione intrapresa da parte di alcuni stati membri autorizzata dal Consiglio di Sicurezza. In entrambi i casi era necessario definire con precisione gli obiettivi e la durata dell’operazione, in modo da pianificare il ritorno ad un’operazione di mantenimento della pace”¹¹⁷. Il perseguimento di un mandato chiaro con obiettivi definiti e precisi era una prerogativa che da sempre aveva caratterizzato anche la dottrina militare americana, ma il testo della risoluzione 794 fu al contrario oggetto di più interpretazioni.

In una lettera del 4 Dicembre indirizzata a Boutros Ghali, il Presidente Bush precisò che “il mandato dell’operazione era chiaro e preciso: si trattava di creare le condizioni di sicurezza tali da permettere la distribuzione degli aiuti alimentari e il seguente passaggio della responsabilità del mantenimento della pace alle Nazioni Unite. Gli

¹¹⁴ W.D. Freeman, R.B. Lambert, J.D. Mins, “Operation Restore Hope: a US CENTCOM perspective”, *Military Review*, settembre 1993, pp.61-72.

¹¹⁵ G. Prunier, “La dimension de la crise somalienne”, *Relations Internationales et stratégiques*, n. 9, printemps 1993.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ U.N. Doc. S/24868, 29 November 1992.

obbiettivi americani dovevano essere raggiunti in breve tempo”¹¹⁸. Secondo Bush il mandato dell’UNITAF comprendeva tre obiettivi principali:

- Rendere sicuri i porti, gli aeroporti e i centri di distribuzione degli aiuti;
- Fornire protezione ai convogli per la distribuzione delle derrate alimentari e alle attività delle organizzazioni umanitarie;
- Appoggiare le agenzie dell’ONU e le Ong nel loro lavoro di assistenza alla popolazione somala¹¹⁹.

Si trattava di un mandato con obiettivi esclusivamente umanitari, così come aveva riconfermato il Presidente Bush durante la votazione della risoluzione: “Al popolo somalo prometto che non vogliamo imporre nessuna soluzione politica; rispetteremo la vostra sovranità e la vostra indipendenza: la nostra missione è unicamente umanitaria”¹²⁰. La strategia elaborata dal Centcom prevedeva quattro fasi per il conseguimento di tali obiettivi¹²¹:

- La prima fase consisteva nella occupazione e nella protezione del porto e dell’aeroporto di Mogadiscio, garantendone la totale agibilità e sicurezza, e nella successiva estensione delle operazioni a Baledogle e Baidoa.
- La seconda fase prevedeva lo schieramento di una brigata dell’Esercito americano, appoggiata da altre forze dell’UNITAF, a Baidoa e la protezione dei centri di assistenza di Oddur, Belet Weyne e Gialassi.
- Nella terza fase le operazioni di intervento si sarebbero spostate verso sud per il controllo degli aeroporti di Kismaio e di Berdera e per garantire la sicura percorribilità della strada tra Berdera e Baidoa.
- Nella quarta fase sarebbe avvenuto il passaggio dell’intera responsabilità della missione dall’UNITAF ad una forza di peacekeeping delle Nazioni Unite.

Se si confronta il rapporto degli Stati Uniti inviato al Consiglio di Sicurezza il 4 dicembre 1992 con quello del Segretario Generale inviato il 19 dicembre si nota una forte discrasia nei termini del mandato della missione. In tale occasione Boutros Ghali precisò che l’UNITAF

¹¹⁸ J. Bolton, “Wrong turn in Somalia”, *Foreign Affairs*, 73, January 1994, p. 60.

¹¹⁹ U.N. Doc. S/24796, 17 December 1992, p.2.

¹²⁰ J. M. Sorel, “La Somalie et les Nations Unies”, *AFDI*, XXXVIII, 1992, p.79.

¹²¹ U.N. Doc. S/24796, 17 December 1992, p.2.

non si sarebbe dovuta ritirare se prima non avesse raggiunto gli obiettivi assegnatili con la risoluzione 794, ovvero¹²²:

- La realizzazione di un cessate il fuoco efficace;
- Il disarmo e il controllo delle armi pesanti;
- La realizzazione di operazione di sminamento;
- L'estensione della presenza dell'UNITAF e dell'UNOSOM a tutto il territorio della Somalia;
- La creazione di una nuova forza di polizia.

Tali diverse interpretazioni furono una diretta conseguenza della scarsa precisione del testo della risoluzione stessa: nel preambolo il Consiglio sottolineò la necessità urgente di fornire rapidamente l'assistenza umanitaria in tutto il paese in risposta ai pressanti appelli rivolti dalla Somalia alla comunità internazionale. Sulla base di ciò, e tenuto conto del fatto che al successivo par. 10 il Consiglio autorizzò il ricorso a tutti i mezzi necessari per ristabilire le condizioni di sicurezza necessarie per le operazioni di soccorso umanitario, è possibile rilevare la finalità esclusivamente umanitaria dell'operazione. Tale affermazione sembra però contraddetta dal fatto che nello stesso preambolo, il Consiglio si dichiarò deciso anche a ristabilire la pace, la stabilità e l'ordine pubblico, in vista di facilitare il processo di regolamento politico del conflitto sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Ciò sembrerebbe rispecchiare la cosiddetta "soluzione globale" auspicata da Boutros Ghali senza precludere un intervento orientato al di là dell'aspetto umanitario. Neanche la parte dispositiva della risoluzione offrì un aiuto ai fini di una precisa determinazione della finalità dell'operazione¹²³, e sebbene la risoluzione rappresentasse nel complesso uno dei primi compromessi tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti, risultò fortemente ambigua.

Questa ambiguità permise pertanto le interpretazioni divergenti, sopra citate, quella restrittiva degli Stati Uniti e quella estensiva del Segretario Generale¹²⁴ che investirono non solo il mandato, ma anche la durata e il comando dell'operazione.

¹²² U.N. Doc. S/24992, 19 December 1992.

¹²³ Mentre infatti al par. 1 si sottolinea la necessità che le parti si impegnino al rispetto del cessate il fuoco e a cooperare con il personale delle Nazioni Unite al fine di agevolare la distribuzione degli aiuti nonché il processo di riconciliazione nazionale ed il raggiungimento di una soluzione politica del conflitto, di fatto la risoluzione si occupa esclusivamente dell'assistenza umanitaria e delle iniziative da intraprendere per migliorare la distribuzione dei soccorsi.

¹²⁴ M. Pontecorvo, "Somalia e Nazioni Unite", P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1995.

Riguardo al mandato la polemica si concentrò principalmente sulla questione del disarmo delle fazioni somale che costituiva un punto cruciale ed un passaggio obbligato per il successo di un intervento esterno in una guerra civile. Si trattava comunque di un problema delicato da affrontare per le implicazioni militari, politiche e umanitarie che ne sarebbero conseguite: disarmare era in primo luogo un'azione militare che avrebbe comportato delle conseguenze anche politiche modificando gli equilibri delle forze in campo, come il reinserimento degli ex-miliziani nella società civile; infine il disarmo avrebbe garantito una maggiore sicurezza al trasporto e alla distribuzione degli aiuti umanitari.

Per il Pentagono intraprendere un'azione di disarmo avrebbe prolungato i tempi della missione e aumentato notevolmente i rischi per i militari americani. Le discussioni iniziarono ai primi di dicembre, in occasione di un incontro tra Brandon Grove, un responsabile del Dipartimento di Stato, l'ammiraglio Frank Browan e Boutros Ghali: secondo quest'ultimo la rappresentanza americana non si era mostrata né favorevole, né contraria al disarmo¹²⁵. In realtà il Pentagono si era mostrato in parte favorevole ad operare un disarmo parziale, limitato soltanto ad alcune zone precise¹²⁶. Successivamente tale disponibilità venne interpretata in senso estensivo da parte del Segretario Generale, il quale dichiarò di aver scritto a Bush precisando che gli Stati Uniti erano impegnati a disarmare le fazioni somale¹²⁷ e di possedere una risposta del presidente americano che confermava tale impegno¹²⁸. Secondo quanto riportato invece da Bolton, nella lettera del presidente Bush del 4 dicembre, non erano presenti allusioni ad un possibile coinvolgimento delle truppe americane in azioni di disarmo, fatto che poteva essere confermato anche dalle varie dichiarazioni del presidente rilasciate ai media¹²⁹.

L'amministrazione americana preferì parlare di disarmo parziale e limitato, dal momento che determinate azioni di disarmo sarebbero risultate inevitabilmente necessarie per la sicurezza dell'operazione stessa. Per non avere un impatto troppo forte sull'opinione

¹²⁵ P. Lewis, "UN Chiefs Says Letter to Bush Outlines US Commitment to Disarm Somali Gangs", *New York Times*, 13 December 1992.

¹²⁶ W.D. Freeman, R.B. Lambert, J.D. Mins, "Operation Restore Hope: a US CENTCOM perspective", *Military Review*, settembre 1993, p. 67.

¹²⁷ J. Perlez, "Anxiety and Fear in Somalia. In the Waiting for US Forces", *New York Times*, 5 December 1992.

¹²⁸ P. Lewis, "U.N. Chief Says Letter to Bush Outlines US Commitment to Disarm Somali Gangs", *New York Times*, 13 December 1992

pubblica, non abituata a questo nuovo tipo di coinvolgimento americano nelle questioni internazionali, le dichiarazioni del Pentagono rimasero comunque prudenti: il Comandante dell'UNITAF, il Generale Johnson, precisò che l'obbiettivo non era quello di disarmare, ma di confiscare quelle armi che avessero costituito una minaccia, o attraverso la persuasione o attraverso la forza¹³⁰.

La polemica iniziata a causa di un compromesso poco chiaro si ripresentò al momento dell'applicazione della risoluzione sul terreno, così come dimostrò la posizione assunta dagli Stati Uniti nel rapporto indirizzato al Consiglio di Sicurezza a metà di gennaio 1993 che sembrò voler fornire un bilancio dell'intervento, che, a parere americano, poteva considerarsi giunto al termine: "L'aeroporto e il porto sono diventati sicuri [...] La sicurezza è stata ristabilita nei principali centri di distribuzione degli aiuti [...] Le forze della coalizione continuano ad allargare il loro campo d'azione [...] La Forza ha convinto, nelle zone previste, i Somali a depositare le armi pesanti"¹³¹. La risposta del Segretario Generale a tale rapporto costituì un altro esempio della diversa interpretazione della situazione e dei risultati conseguiti: nel Rapporto del 26 gennaio, il Segretario sottolineò come nonostante i primi risultati positivi, l'UNITAF si stesse limitando a compiere dei raid per confiscare solo certe armi e solo in certe zone¹³².

Anche per quanto riguardava la questione della durata della missione fu raggiunto un compromesso tra le due parti.

Per vari motivi gli Stati Uniti erano interessati a non prolungare oltre qualche settimana la loro permanenza in Somalia: in primo luogo l'amministrazione Bush stava subendo la pressione dell'inizio della nuova presidenza Clinton (che sarebbe entrata in funzione dal 20 gennaio 1993). Il neo-eletto presidente era stato messo al corrente, come accade nelle fasi di transizione tra un'amministrazione e l'altra, del piano da attuare in Somalia, e si era mostrato favorevole a condizione che non si trattasse di un impegno troppo protratto nel tempo¹³³. In secondo luogo un'operazione di lunga durata avrebbe comportato il coinvolgimento americano in questioni di più difficile risoluzione, con un aumento

¹²⁹ J. Bolton, "Wrong turn in Somalia", *Foreign Affairs*, 73, January 1994, p. 60.

¹³⁰ J. Hélène, "Calme trompeur en Somalia", *Le Monde*, 11 Décembre 1992.

¹³¹ U.N. Doc. S/24992, 16 January 1993.

¹³² U.N. Doc. S/25168, 26 January 1993.

¹³³ J.M. Coicaud, "Les Nations Unies et la Somalie: entre maintien et imposition de la paix", *Trimestre du Monde*, 1° trimestre 1994, p. 120.

parallelo dei rischi per le truppe coinvolte: in tali circostanze sarebbe stato difficile mantenere il sostegno dell'opinione pubblica, nell'immaginario della quale il ricordo del Vietnam e quello più recente di Beirut erano ancora molto vivi. Infine questa presa di posizione fu dettata anche da motivazioni economiche, legate al fatto di non poter perdere il sostegno interno del Congresso: avendo sostenuto per tutta l'operazione l'85% dei costi (pari a circa 600 milioni di \$) l'amministrazione si auspicava di poter velocemente ritornare a sostenere il 30% delle spese, pari alla contributo normale alle operazioni di pace.

Dal punto di vista del Segretario Generale un ritiro prematuro delle forze americane avrebbe compromesso il successo dell'operazione: ai suoi occhi la transizione tra la UNITAF e la UNOSOM II non avrebbe avuto luogo fintantoché non fosse stata ristabilita la sicurezza su tutto il territorio somalo. Se questo obiettivo non fosse stato raggiunto, l'UNOSOM II si sarebbe dovuta occupare del suo completamento; in tal caso quella che doveva essere una nuova missione di *peacekeeping*, sarebbe stata invece dotata di un mandato di *peace enforcement* e di un numero di Caschi Blu maggiore di quello precedentemente previsto. La conseguenza più diretta sarebbe stata il costo superiore della nuova operazione in un momento in cui le risorse economiche delle Nazioni Unite erano praticamente esaurite: il Segretario Generale temeva che un'evoluzione di tal genere avrebbe reso le Nazioni Unite ancora più fragili¹³⁴.

Nel testo della risoluzione tale questione fu risolta attraverso un secondo compromesso: da un lato gli Stati Uniti concessero di non specificare una data precisa in cui porre fine all'intervento dell'UNITAF e lasciarono al Consiglio di Sicurezza il compito di decidere la fine dell'intervento, dall'altro lato il Segretario Generale si impegnò fin dal momento dell'adozione della risoluzione a organizzare la transizione alla UNOSOM II, presentando rapporti quindicinali al Consiglio di Sicurezza sui progressi compiuti in Somalia dall'UNITAF. Direttamente collegate alla questione del mandato, anche le polemiche sulla durata si protrassero durante il corso dell'operazione: basti pensare a come gli Stati Uniti, ancor prima di aver ultimato lo spiegamento delle truppe in Somalia, si stessero già preoccupando di stabilire i tempi del ritiro. Dopo la visita di Bush a Mogadiscio all'inizio di gennaio 1993, nel rapporto inviato al Consiglio di Sicurezza si parlò di "fretta" del governo

¹³⁴ U.N. Doc. S/24992, 19 December 1992.

americano di ultimare la quarta fase dell'operazione¹³⁵, ovvero quella della transizione alla missione delle Nazioni Unite, visto i rapidi progressi compiuti per il raggiungimento degli obiettivi della risoluzione 794.

Infine anche la questione della struttura del comando e del controllo della UNITAF venne risolta per mezzo di un accordo tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti. La posizione di questi ultimi a riguardo era stata chiara fin dall'inizio: il Pentagono non avrebbe permesso alle truppe di rispondere ad un comando diverso da quello americano. Allo stesso tempo la preoccupazione maggiore del Segretario Generale era quella di evitare il ripetersi di una situazione come quella del Golfo in cui le Nazioni Unite erano rimaste uno spettatore privo di capacità decisionale.

La risoluzione 794 raggiunse pertanto un terzo compromesso: nel paragrafo 10 il Consiglio di Sicurezza autorizzò "il Segretario Generale ed un gruppo di stati a ricorrere a tutti i mezzi necessari per ristabilire la sicurezza in Somalia". Questo passaggio costituì un'importante novità nella prassi delle autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza: se nel caso della risoluzione 678 il Consiglio aveva autorizzato il ricorso all'uso della forza da parte di "tutti gli Stati che cooperavano con il Kuwait", nel caso della Somalia i destinatari dell'autorizzazione del Consiglio furono invece il Segretario Generale e gli Stati che cooperavano per la realizzazione dell'operazione: si trattò di un segnale della volontà dell'Organizzazione di creare "un legame istituzionale" con il contingente multinazionale e ottenere dunque un maggior controllo sull'operazione rispetto a quanto previsto in occasione della crisi del Golfo¹³⁶.

Inoltre nei paragrafi 13, 14 e 15, il Consiglio prevede l'adozione di meccanismi idonei a garantire il coordinamento tra le Nazioni Unite e le Forze degli Stati membri, nonché la costituzione di una commissione *ad hoc* incaricata di presentare periodici rapporti sull'applicazione della risoluzione e infine la presenza di un piccolo gruppo di collegamento dell'UNOSOM I distaccato presso il quartier generale della UNITAF.

Sebbene esistessero queste attenuanti l'UNITAF continuò ad essere classificata come una "*non-blue helmeted operation*" dal momento che il controllo operativo venne assunto dagli Stati Uniti. Accanto alla determinazione del Pentagono nel mantenere tale controllo, è utile notare che al momento delle negoziazioni della risoluzione ci fosse stato un tentativo

¹³⁵ U.N. Doc. S/25126, 16 January 1992.

dell'amministrazione americana di inserire l'operazione *Restore Hope* nell'ambito delle operazioni di pace delle Nazioni Unite: per gli Stati Uniti si sarebbe potuto trattare di un'operazione diretta dagli Stati Uniti inquadrata allo stesso tempo nei parametri del *peacekeeping* delle Nazioni Unite, in cui il maggiore uso della forza, che dal punto di vista americano costituiva la chiave del successo dell'operazione, poteva essere giustificato sulla base dell'esperienza delle Nazioni Unite in Congo. Durante un incontro con Robert Oakley, l'inviato speciale dell'amministrazione americana in Somalia, Boutros Ghali e Murrack Goulding, Sottosegretario per il *peacekeeping*, si mostrarono contrari a tale proposta, ritenendo che si sarebbe trattato di una corruzione del tradizionale concetto di *peacekeeping*, preferendo l'opzione, poi approvata, di una coalizione sotto il comando americano autorizzata ad intervenire dalle Nazioni Unite¹³⁷.

Per quanto riguarda gli aspetti militari l'Operazione *Restore Hope* fu pertanto organizzata dal *US Central Command* (CENTCOM) sotto il comando del Generale Joseph P. Hoar che rispondeva direttamente al Dipartimento della Difesa e allo Stato Maggiore.

La catena di Comando Controllo e Comunicazione (C3) fu la seguente: dal CENTCOM dipendeva il comandante dell'UNITAF, il Generale Robert B. Johnston, il quale, a sua volta, esercitava il controllo operativo (Opcon¹³⁸) sui contingenti della forza multinazionale. I comandanti dei vari contingenti nazionali esercitavano il comando operativo (Cocom¹³⁹) a livello di teatro delle loro truppe. Il comando pieno di ogni singolo contingente restava a livello di Stato Maggiore e di Ministero della Difesa delle nazioni di appartenenza¹⁴⁰.

Tuttavia per creare il legame istituzionale auspicato nella risoluzione, il Comando dell'UNITAF fu collegato al centro operativo ONU di New York e allo staff della

¹³⁶ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992, p. 75.

¹³⁷ J. Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p. 45.

¹³⁸ *Operational Control*: Consiste nella direzione di tutti gli aspetti militari dell'operazione, salvo il controllo della logistica, delle questioni amministrative, della disciplina, dell'organizzazione interna e dell'addestramento. Non si limita comunque a verificare se l'atto ordinato è stato eseguito; deve verificare se le condizioni di partenza sono mutate, imponendo correzioni alle disposizioni iniziali affinché l'obiettivo sia raggiunto.

¹³⁹ *Combatant Command*: Il Comando, che si traduce concretamente in un ordine, è solo l'incipit di un'azione o serie di azioni da eseguire e sarebbe velleitario senza il Comando Pieno ed il Comando Operativo dei singoli contingenti.

¹⁴⁰ N. Ronzitti, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari: Contributo alla riforma delle Nazioni Unite*, Milano, F. Angeli, 1999.

UNOSOM a Mogadiscio: il Rappresentante Speciale del Segretario Generale in Somalia e il Comandante della UNOSOM si coordinavano pertanto con il Comandante della UNITAF sulle attività delle rispettive forze e con l'ambasciatore Oakley. Infine un ridotto staff della UNOSOM fu dislocato presso il Comando dell'UNITAF a Mogadiscio per programmare la transizione del mandato della *Restore Hope*.

I termini operativi della missione, come le regole di ingaggio, le relazioni di C3, l'organizzazione, le responsabilità operative e logistiche furono negoziati direttamente con gli Stati Uniti da parte di ufficiali di collegamento degli Stati, inviati presso la base di Centcom a Tampa in Florida, prima dell'invio dei contingenti militari in Somalia.

In termini di comando e di controllo, il problema principale dell'UNITAF fu quello di armonizzare una coalizione formata da ventuno contingenti nazionali, reso ancora più difficile a causa della disomogeneità in termini qualitativi (ossia di livello tecnologico delle armi e di equipaggiamento oltre che di livello dell'addestramento) e quantitativi¹⁴¹. Per raggiungere una buona integrazione si procedette a dare in primo luogo preminenza ai contingenti che erano assimilabili a battaglioni, in grado di rispondere ad ordini relativi agli obiettivi fondamentali della missione (i cosiddetti *mission-type orders*). I contingenti che erano invece di dimensioni più ridotte furono posti sotto il controllo operativo delle componenti terrestri e aeree dell'UNITAF, mentre altri nove erano posti sotto il controllo operativo dei *marines* responsabili della zona di Mogadiscio¹⁴².

Per quanto riguardava il controllo politico si è accennato come sia stato lasciato inizialmente per la maggior parte nelle mani delle Nazioni Unite. A New York un *Policy Group*, sotto gli auspici dello stesso Segretario Generale, si riunì periodicamente con i funzionari americani (la rappresentanza americana all'ONU e il Dipartimento di Stato) per seguire gli sviluppi della missione. Inoltre il Consiglio di Sicurezza partecipò alla supervisione e al controllo dell'operazione attraverso i periodici rapporti sia del Segretario Generale che del comandante dell'UNITAF. Vedremo in seguito come un ruolo di notevole importanza sia stato svolto dall'inviato speciale dell'amministrazione americana in Somalia,

¹⁴¹ Composizione dell'UNITAF al 7 gennaio 1993: Arabia Saudita 643; Belgio 572; Botswana 303; Canada 1262; Egitto 270; Francia 2783; Germania 60; Gran Bretagna 90; Italia 2150; Kuwait 43; Marocco 1356; Nuova Zelanda 42; Stati Uniti 21000; Turchia 309. A questi si devono aggiungere le truppe dei seguenti paesi che erano già state schierate in Somalia: Australia, India, Pakistan, Nigeria, Svezia, Tunisia, Zimbabwe.

Robert Oakley, il quale operò attivamente a livello politico, facendo precedere gli schieramenti militari all'interno del territorio da riunioni con i rappresentanti delle comunità locali, pur non informando sempre le Nazioni Unite delle proprie azioni.

Come si è precedentemente accennato la risoluzione 794 non costituì soltanto un punto di incontro tra la visione del Segretario Generale e quella dell'amministrazione americana, ma anche un precedente per la prassi degli interventi delle Nazioni Unite e della partecipazione americana a questi ultimi. In effetti la risoluzione in questione fu la prima ad imporre un'azione coercitiva per fini umanitari ad uno Stato senza il suo consenso, realizzando una significativa evoluzione nella prassi del Consiglio di Sicurezza¹⁴³.

La finalità esclusivamente umanitaria dell'operazione, la mancanza del consenso del paese oggetto dell'intervento e il ricorso all'uso della forza rappresentarono tre elementi che furono più volte oggetto di dibattito all'interno dell'amministrazione americana. Confrontando la dottrina seguita fino a quel momento dagli Stati Uniti, che prevedeva l'intervento militare nel caso di minaccia agli interessi vitali americani, con un massiccio ricorso alla forza e, in caso di partecipazione ad operazioni delle Nazioni Unite, previo consenso dello stato in cui sarebbe avvenuto l'intervento, si possono individuare delle evoluzioni significative, che aprirono la strada ai cambiamenti successivi avvenuti con la presidenza Clinton.

In primo luogo è utile notare che la possibilità di compiere tale evoluzione fu una diretta conseguenza della situazione contingente alla Somalia: nel corso delle consultazioni informali che precedettero l'adozione della risoluzione il Segretario Generale sottolineò che le condizioni della Somalia costituivano "una situazione nuova, unica, atipica e non prevista dalla Carta"¹⁴⁴, sia per la tragicità della situazione umanitaria, sia per la mancanza di un'autorità di governo nel paese in grado di esercitare la sovranità statale. Il riferimento al carattere unico della situazione somala apparve anche nel preambolo della risoluzione, nel quale il Consiglio si dichiarò consapevole del deterioramento, della sua complessità e del suo carattere straordinario, circostanze che solleccitarono una reazione immediata ed eccezionale. In effetti, contrariamente ad esempio a quanto stava succedendo per la

¹⁴² K. Allard, *Somalia Operations: Lessons Learned*, Institute for National Strategic Studies, Washington, National Defense University Press, 1995, p.27.

¹⁴³ Cortein O., Klein P., "L'autorisation de recourir à la force à des fin humanitaires: droit d'ingérence ou recours aux sources", *EJIL*, 1993, p. 506.

¹⁴⁴ A. Bassir Pour, A. Frachion, "Des unités américaines s'apprentent à intervenir en Somalie", *Le Monde*, 3 Décembre 1992.

questione jugoslava, non ci furono dimostrazioni di disaccordo durante le riunioni ufficiali del Consiglio di Sicurezza¹⁴⁵: fin dall'inizio della crisi somala le votazioni delle risoluzioni ottennero tutte l'unanimità e anche paesi come l'India e la Cina, tradizionalmente contrari a tale tipo di intervento, votarono a favore dell'intervento. Dal verbale della seduta del Consiglio di Sicurezza del 1 dicembre 1992¹⁴⁶ non risultarono infatti contrasti che potessero mettere in discussione il giusto fondamento dell'intervento¹⁴⁷: la spiegazione di tale unanimità può essere senza dubbio individuata nella tragicità della situazione stessa e nell'assenza di interessi strategici da parte delle grandi potenze.

Il primo importante progresso compiuto attraverso l'adozione della risoluzione 794 consistette nel fatto che questa si fosse iscritta nella tendenza, individuabile nella recente prassi del Consiglio di Sicurezza, ad ampliare il concetto di sicurezza internazionale, nel quale rientravano situazioni riguardanti conflitti interni o violazioni dei diritti umani. La peculiarità di questa risoluzione risiedé nel fatto che il Consiglio, a differenza di quanto era accaduto nel caso dell'Iraq, ai fini dell'accertamento della minaccia della pace, non attribuì rilievo ad altri fattori che pure erano presenti nella crisi somala, quali ad esempio le ripercussioni del conflitto sui paesi limitrofi e sulla stabilità dell'intera regione (in particolare per il flusso di profughi in Kenya e in Etiopia). Malgrado i riferimenti contenuti nei rapporti e nelle lettere del Segretario Generale¹⁴⁸, gli Stati membri non fecero alcun riferimento a tali ripercussioni nel dibattito precedente l'adozione della risoluzione. In tal senso, ponendo esclusivamente l'accento su un aspetto di carattere interno quale il dramma umanitario, fu compiuto un progresso significativo rispetto alla risoluzione 688: in quel caso il Consiglio aveva posto l'accento sul fatto che la repressione delle popolazioni civili aveva originato un massiccio flusso di rifugiati, con conseguenti violazioni di frontiera che avrebbero costituito una minaccia per la sicurezza della regione. La risoluzione 794 indicava invece che una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale poteva esistere anche in un quadro strettamente interno, in assenza di qualsiasi ripercussione oltrefrontaliera. In tal senso il

¹⁴⁵ J.M. Coicaud, "Les Nations Unies et la Somalie: entre maintien et imposition de la paix", *Trimestre du Monde*, 1° trimestre 1994.

¹⁴⁶ U.N. S/PV 3415, 3 December 1992.

¹⁴⁷ E' necessario precisare che eventuali dibattiti che possono aver avuto luogo nel Consiglio di Sicurezza, possono avere avuto luogo durante le c.d. consultazioni fra gli Stati, ovvero nel corso di riunioni ufficiosi delle quali non rimangono però documenti scritti.

¹⁴⁸ U.N. Doc. S/23693, 11 marzo 1992; U.N. Doc. S/23829, 11 aprile 1992; U.N. Doc. S/14343, 22 luglio 1992; U.N. Doc. S/24480, 24 agosto 1992.

Consiglio qualificò come minaccia alla pace una violazione dei diritti umani compiuta all'interno di uno Stato, senza riscontrare l'impedimento del principio di non-intervento nelle questioni interne ad uno stato¹⁴⁹.

Con l'avvio dell'operazione *Restore Hope* il Consiglio di Sicurezza stabilì pertanto uno stretto legame tra la necessità di assicurare la distribuzione dell'aiuto umanitario e il mantenimento della pace¹⁵⁰: in tale senso è stato rilevato che essa abbia costituito un "nuovo tipo di operazione di polizia internazionale per assicurare l'assistenza umanitaria"¹⁵¹, ovvero una cosiddetta operazione umanitaria.

Tale affermazione è stata confermata anche dalle motivazioni che spinsero gli Stati Uniti a condurre tale operazione e a parteciparvi militarmente. L'operazione *Restore Hope* costituì infatti il primo caso in cui le forze militari americane erano intervenute per motivi esclusivamente umanitari, mancando ogni presupposto per difendere strategici interessi nazionali, politici o economici. Nonostante ci siano state delle speculazioni che hanno indicato la *Restore Hope* come l'inizio di una nuova dottrina interventista americana in base alla quale gli Stati Uniti, agendo sotto la copertura delle Nazioni Unite, avrebbero condotto una sorta di crociata morale finalizzata a proteggere i diritti umani e a porre fine alle guerre civili nel Terzo Mondo in nome di un nuovo ordine nel mondo post-bipolare¹⁵², le dichiarazioni rilasciate nel corso della crisi dai vari rappresentanti americani non condussero a questa conclusione¹⁵³.

Al di là delle dichiarazioni un'analisi più specifica delle possibili motivazioni dell'intervento americano ha portato ad escludere l'esistenza di un agenda politica nascosta, con obiettivi di medio-lungo termine diversi da quelli umanitari¹⁵⁴. Con la fine della guerra fredda sarebbe stato difficile trovare dei *policy makers* americani che potessero considerare il

¹⁴⁹ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992.

¹⁵⁰ U.N. Doc. S/PV3415, intervento del delegato di Capo Verde.

¹⁵¹ Cortein O., Klein P., "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou recours aux sources", *EJIL*, 1993, p.507.

¹⁵² S.J. Stedman, "The New Interventionists", *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 1, Winter, 1992-1993, pp. 1-16.

¹⁵³ E. Perkins, "Humanitarian Crisis in Somalia", 3 December 1992, *US Department of State Dispatch*, vol. 3, n. 50, 14 December 1992.

¹⁵⁴ J.A. Lefebvre, "The U.S. Military Intervention in Somalia: a Hidden Agenda?", *Middle East Policy*, vol. 2, n. 1, 1993, p.58.

Corno d’Africa come una zona di interesse strategico di vitale importanza per gli Stati Uniti, tale da inviarsi forze militari americane¹⁵⁵.

Una prima tesi secondo la quale, davanti all’instabilità della regione mediorientale aggravatasi a partire dalla rivolta iraniana, l’intervento americano avrebbe voluto instaurare un rapporto di clientelismo con la Somalia, in modo da creare una sorta di avamposto americano per eventuali ulteriori interventi nella regione mediorientale, non fu confermata dal fatto che la base americana di Diego Garcia e le basi Nato in Turchia fornivano già il sostegno e le infrastrutture militari necessarie per i conflitti di medio e di bassa intensità nell’area in questione.

Una seconda tesi individuò un possibile interesse strategico non nell’area del Golfo, ma nello stesso Corno d’Africa. Tale ipotesi era sostenuta in particolar modo dal governo di Khartoum, il quale temeva che la Somalia potesse essere usata come avamposto per un successivo intervento nel sud del Sudan, dove si stavano consumando atroci violazioni dei diritti umani. Sebbene l’amministrazione americana negli ultimi tempi avesse rivolto una maggiore attenzione alla questione sudanese¹⁵⁶, tale ipotesi sarebbe risultata di difficile realizzazione per due motivi fondamentali: in primo luogo i vantaggi che avrebbe potuto offrire la Somalia dal punto di vista strategico erano minimi dal momento che la base militare più importante della Somalia, la base di Berbera, si trovava nel nord della Somalia, al di fuori dell’area posta sotto il controllo americano. In secondo luogo, nel caso del Sudan, a differenza della Somalia, non si poteva parlare di “*failed state*”, in quanto esisteva un governo riconosciuto a livello internazionale e un intervento nella questione sudanese avrebbe costituito un caso di ingerenza negli affari interni, che difficilmente avrebbe trovato lo stesso consenso ottenuto nel caso somalo¹⁵⁷.

Un’ultima tesi sostenne invece che l’intervento americano fosse stato programmato per prevenire la crescita o l’ascesa al potere del gruppo fondamentalista islamico che si stava rafforzando nel nord-est del paese e che sarebbe potuto diventare un possibile alleato del

¹⁵⁵ Secondo la scuola di pensiero di Kissinger, doveva essere l’interesse strategico, e non l’assistenza umanitaria, il punto di riferimento per poter inviare truppe americane oltreoceano; si trattava peraltro del filone di pensiero di maggioranza durante la presidenza Bush.

¹⁵⁶ Nell’autunno del 1992 il Congresso americano aveva approvato una risoluzione con cui invitava il Consiglio di Sicurezza a tenere in maggiore considerazione e ad aprire un dibattito sul rispetto dei diritti umani e sulle condizioni umanitarie del Sudan.

¹⁵⁷ J. A. Lefebvre, “The U.S. Military Intervention in Somalia: a Hidden Agenda?”, *Middle East Policy*, vol. 2, n. 1, 1993, p. 59.

governo di Teheran e di Khartum. Nonostante questa fosse stata l'ipotesi più accreditata, le modalità con cui Washington strutturò l'intervento lasciano cadere l'ipotesi di una doppia finalità nascosta: la pressione per includere nell'UNITAF la partecipazione di altri stati (di cui undici su ventitré erano considerati "amici" o neutrali rispetto alla questione somala), la pressione esercitata sul Consiglio di Sicurezza per perseguire finalità esclusivamente umanitarie, senza apportare soluzioni globali, pressione che poteva essere spiegata sia come un interesse americano a non ripetere l'esperienza del Vietnam, ma anche come la volontà di non mostrarsi come una potenza imperialista con l'intento di imporre un sistema politico occidentale e, infine, la pressione esercitata per ottenere un mandato di breve durata tendono a riconfermare che la *Restore Hope* fosse stata la prima missione umanitaria che gli Stati Uniti condussero contraddicendo uno dei principi della Dottrina Weinberger e della scuola di pensiero di Kissinger: il coinvolgimento militare a difesa di un interesse nazionale.

Un'altra peculiarità della risoluzione 794 consistette nel fatto che si autorizzò un'operazione umanitaria prevedendo l'applicazione di misure coercitive: tale decisione scaturì, come si è già rilevato, dalla constatazione dell'inefficacia delle misure non implicanti l'uso della forza che fino a quel momento avevano caratterizzato l'azione delle Nazioni Unite. Questo nuovo connubio tra ricorso alla forza e umanitario comportò indubbiamente delle novità nell'applicazione stessa della forza, *in primis* rispetto all'esperienza della guerra del Golfo.

In primo luogo mentre in passato tali misure erano sempre state decise in risposta ad un attacco armato compiuto da uno stato contro un altro (nel caso della Corea del Nord e dell'Iraq), con la risoluzione 794 il ricorso alla forza venne invece autorizzato per una minaccia alla sicurezza internazionale creatasi all'interno di uno Stato.

Rispetto all'operazione *Desert Storm*, l'operazione *Restore Hope*, pur presentando delle analogie come la composizione del contingente e la mancanza di insegne delle Nazioni Unite, differì per il fatto che, non essendosi avuto in Somalia alcun attacco da parte di un altro stato definibile come aggressore, l'azione militare autorizzata dalle Nazioni Unite non poteva essere considerata come un'azione di *self defence* collettiva e non trovava dunque la sua base giuridica nell'art.51 della Carta.

Un secondo elemento di differenziazione riguardava il fatto che se la risoluzione 794 aveva autorizzato il ricorso a tutti i mezzi necessari, in realtà la possibilità per gli Stati di ricorrervi risultò limitata, essendo finalizzata alla realizzazione dell'obiettivo umanitario. A tale

proposito nel commentare la risoluzione un rappresentante del governo americano rilevò infatti che l'uso della forza sarebbe stato circoscritto ai soli casi in cui esso si fosse rivelato strumentale e necessario per la realizzazione degli obiettivi della missione stessa¹⁵⁸.

Infine l'adozione di azioni coercitive da parte delle forze della coalizione risultò condizionata, in quanto la risoluzione richiedeva espressamente che tali azioni fossero coordinate con le Nazioni Unite. Sebbene non si potesse qualificare l'intervento come un'azione delle Nazioni Unite, quest'ultime ricercarono, almeno sul piano formale, di creare dei meccanismi che prevedessero di mantenere un certo controllo politico sull'operazione, in mancanza di quello militare, a differenza di quanto era accaduto con la risoluzione 678, nella quale non era stato previsto nessun meccanismo di controllo o coordinamento: tale volontà fu considerata come una diretta conseguenza della cosiddetta "sindrome del Golfo"¹⁵⁹.

Il dispiegamento di truppe americane risultò agli occhi di molti eccessivo: l'UNITAF era composta di 39.000 unità, di cui 25.000 americane. Tale strategia risultava in sintonia con la politica del dispiegamento massiccio delle forze in modo da limitare le perdite. In un'intervista all'inviato speciale Oakley, alla richiesta del giornalista di giustificare questo coinvolgimento militare così esteso, rispose che l'invio di truppe era risultato eccessivo perché non si era riscontrata una grande resistenza da parte della popolazione somala. Si trattava in altre parole di costituire un effetto deterrente in linea con la tradizione della Dottrina Weinberger¹⁶⁰. Osservando comunque allo stesso tempo le regole di ingaggio della missione si può riscontrare un certo limite, almeno sul piano teorico durante la fase della preparazione, dell'uso della forza; tali regole furono proposte dalla stessa amministrazione americana e approvate dagli altri membri della coalizione e furono riassunte in "quattro no"¹⁶¹:

- No alle "tecniche", ovvero alle jeep e alle camionette armate con mitragliatrici o armi tipo lanciarazzi e bazooka;
- No al banditismo;

¹⁵⁸ U.N. Doc. S/PV 3415, 3 December 1992.

¹⁵⁹ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992.

¹⁶⁰ Z. Lyman, "Robert Oakley: nos divergences avec l'ONU", *Jeune Afrique*, n. 1671, 14-20 Janvier 1993, pp. 28.

¹⁶¹ K. Allard, *Somalia Operations: Lessons Learned*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, 1995, p.36.

- No ai blocchi stradali;
- No alle “armi visibili”, ossia le armi portate da qualsiasi elemento non autorizzato in modo tale da poter essere immediatamente utilizzate.

Dopo aver negoziato le questioni fondamentali dell'operazione, gli obiettivi, la durata, il comando e le regole di ingaggio, gli Stati Uniti si preoccuparono di preparare militarmente le truppe. Nonostante si fosse realizzata una preparazione congiunta della Forza multinazionale tra gli Stati Maggiori dei paesi partecipanti, a differenza di quanto era stato auspicato da Bush nel NSDD 74 la preparazione militare delle truppe venne in parte trascurata. La testimonianza del Generale S.L. Arnold, comandante delle Forze di terra, costituisce uno degli esempi di tale impreparazione: “Abbiamo ricevuto poche informazioni recenti e dettagliate da parte delle autorità nazionali riguardo la geografia e la storia del paese e ci siamo pertanto limitati a raccogliere le informazioni di esperti come Natsios o il colonnello Abizaid”¹⁶². Le cause di questa impreparazione devono essere ricercate in primo luogo nella mancanza di tempo a disposizione tra la decisione di intervenire e l'inizio dell'intervento, circa due settimane, e in secondo luogo nella mancanza di esperti al Pentagono circa la Somalia.

Inoltre i preparativi tecnici del Pentagono non riguardarono soltanto l'addestramento delle truppe, ma anche la preparazione del terreno attraverso azioni di propaganda e l'installazione della logistica. Prima dello sbarco delle truppe, il CENTCOM collaborò con il Bureau del Dipartimento di Stato di stanza a Mogadiscio, inviando delle unità di “preparazione psicologica” con il compito di creare un clima di cooperazione tra la popolazione somala e i militari americani¹⁶³. Queste équipes furono incaricate di organizzare una vasta campagna di propaganda dell'intervento americano attraverso la pubblicazione di un giornale “*Restore Hope*” e la distribuzione di volantini raffiguranti la stretta di mano tra un soldato americano ed un civile somalo con su scritto: “Non intervenite. Gli Stati Uniti sono con l'ONU”¹⁶⁴. Infine la preparazione del terreno si rivelò indispensabile data la mancanza di ogni tipo di infrastruttura: diversamente dal caso del

¹⁶² Major General S.L. Arnold, “Somalia: An Operation other than war”, *Military Review*, December 1993, pp. 26-35.

¹⁶³ W.D. Freeman, R.B. Lambert, J.D. Mins, “Operation Restore Hope: a US CENTCOM perspective”, *Military Review*, Settembre 1993.

¹⁶⁴ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995.

Golfo le forze americane dovettero portare tutto quello di cui avrebbero avuto bisogno, dai generatori elettrici all'acqua potabile, ai materiali per ricostruire le strade.

Ultimata la preparazione tecnica le truppe della UNITAF sbarcarono a Mogadiscio nella notte tra l'8 e il 9 dicembre in mezzo a centinaia di giornalisti e fotografi giunti precedentemente per assistere all'eccezionale evento.

A conclusione dell'analisi della fase preparatoria si può pertanto concludere che l'operazione *Restore Hope*, almeno durante la fase preparatoria, abbia costituito un vero e proprio punto di svolta per la politica americana nei confronti delle operazioni di pace. Sebbene si sia trattato di un intervento da parte di una coalizione multinazionale sotto comando americano e sebbene si sia avuto un'ulteriore conferma della mancanza del consenso internazionale necessario per affidare un'operazione coercitiva alle Nazioni Unite, si sono rilevate le prime concretizzazioni della riforma di Bush rispetto alle operazioni di pace, tra cui in particolare il maggior coinvolgimento del Dipartimento della Difesa nel *peacekeeping*.

Il progresso maggiore della politica americana fu indubbiamente rappresentato dall'ampio coinvolgimento militare per un fine umanitario che non rispecchiava la difesa di alcun interesse strategico americano. Allo stesso tempo occorre considerare che il raggiungimento di tale traguardo fu senza dubbio permesso da circostanze eccezionali: la mancanza di altre situazioni che minacciassero gli interessi americani e richiedessero un intervento militare, il particolare momento della campagna elettorale e la perdita delle elezioni, le condizioni difficilmente negoziabili dettate dal Pentagono.

Nonostante ciò la percezione che rimane è quella che gli Stati Uniti avessero iniziato un processo di riavvicinamento nei confronti dell'ONU, iniziato verbalmente nel discorso di Bush del gennaio del 1991 e che ha trovato una prima concretizzazione effettiva nel novembre del 1992 in Somalia.

Dal canto loro le Nazioni Unite hanno preso ancora una volta coscienza dei propri limiti, in particolare di quelli militari, ma allo stesso tempo hanno dato l'impressione di avere iniziato anch'esse un processo di riforma o quanto meno di aver cercato di rafforzare la propria capacità negoziale: sebbene deboli, durante la crisi somala non hanno svolto il ruolo di semplici spettatrici, grazie in particolare alla forte personalità di Boutros Ghali. Inoltre le Nazioni Unite hanno dato un'ulteriore conferma della propria volontà di intervenire nei conflitti interni agli Stati membri, adeguandosi pertanto alle nuove tipologie

di guerre. Infine sebbene il caso della Somalia abbia presentato delle peculiarità eccezionali, anche la questione del consenso del paese per l'intervento delle Nazioni Unite ha subito in tale circostanza un'evoluzione: dal momento della caduta di Barre la Somalia era stata considerata un "failed state", ovvero uno stato in cui mancava un'autorità di governo che rappresentasse lo stato stesso. Al momento dell'intervento il consenso della Somalia non venne richiesto, in quanto sarebbe stato impossibile individuare un'autorità governativa rappresentante lo Stato somalo. Si vede pertanto una prima applicazione di uno dei concetti innovatori, fonte di numerose polemiche, dell'*Agenda for Peace*: quello relativo alla possibilità di intervenire in casi eccezionali senza consenso del paese.

L'esperienza della Somalia porterà altre novità negli interventi delle Nazioni Unite e allo stesso tempo continuerà a determinare l'evoluzione della politica americana nei confronti delle operazioni di pace e dell'ONU. Il percorso iniziato da Bush continuerà, sebbene per motivazioni diverse, anche durante i primi mesi dell'amministrazione Clinton: il passaggio dall'amministrazione repubblicana a quella democratica non segnerà un'inversione di tendenza. Nonostante ciò osserveremo come dopo un anno dal lancio dell'operazione *Restore Hope* la posizione della politica americana nei confronti della Somalia, ma anche rispetto alle Nazioni Unite, risulterà diametralmente opposta rispetto a quella osservata finora.

Analizzarne le cause e le conseguenze sarà l'oggetto del prossimo capitolo.

L'AMMINISTRAZIONE CLINTON: TRA LA RIFORMA DEL PEACEKEEPING E LA SOMALIA.

1. LA CONTINUITA' TRA BUSH E CLINTON NELLA GESTIONE DELLA RESTORE HOPE.

L'Operazione *Restore Hope* iniziò nella notte tra l'8 e il 9 dicembre 1992 e si concluse il 4 maggio 1993 con il trasferimento del comando militare ad una nuova operazione delle Nazioni Unite. Sebbene si sia trattato di un'operazione di breve durata, l'intervento americano in Somalia è stato condiviso da due amministrazioni: nei primi quaranta giorni la gestione spettò al presidente uscente, Bush, mentre, una volta concluso il 20 gennaio il periodo di transizione, la gestione dell'intervento passò nelle mani di Clinton. Quello che ci proponiamo di analizzare in questo paragrafo è la continuità che si può osservare nella gestione da parte delle due amministrazioni, come se in un primo momento la gestione della crisi somala non avesse risentito del passaggio da un'amministrazione repubblicana ad una democratica.

La spiegazione di questa continuità può essere individuata in tre cause principali collegate da un rapporto di causa-effetto: la prima riguarda direttamente l'evoluzione della situazione in Somalia dove si assistette all'acquisizione di un'importanza maggiore da parte di Mogadiscio quale centro decisionale, fatto che permise di andare oltre il mandato semplicemente umanitario dell'operazione e di elaborare una strategia politica; la seconda e la terza sono invece inerenti a questioni interne agli Stati Uniti: in primo luogo la diversa percezione della crisi somala una volta terminata la situazione di emergenza, in secondo luogo la mancata elaborazione di una dottrina di politica estera da parte della nuova

amministrazione, da cui derivò un'indifferenza iniziale nei confronti della Somalia durata fino all'inizio dell'estate del 1993.

Nell'analizzare lo svolgimento dell'operazione risulterà chiaro che i cambiamenti che occorsero non riguardarono tanto il passaggio da un'amministrazione all'altra, quanto quello tra la fase preparatoria e decisionale di Washington e quella operativa ed esecutiva di Mogadiscio, quale diretta conseguenza della necessità di adattare le decisioni prese oltreoceano alle esigenze del terreno e di elaborare una strategia per il ritiro dalla Somalia.

1.1. L'autonomia di Mogadiscio e l'approccio politico di Robert Oakley.

Con l'inizio della *Restore Hope* Mogadiscio cessò di essere un centro semplicemente esecutivo delle decisioni prese a Washington, acquisendo una nuova importanza nel processo decisionale.

Ciò che risultò evidente una volta giunti a Mogadiscio fu l'importanza da attribuire agli aspetti politici oltre che umanitari della crisi, un punto di vista che fino a quel momento aveva trovato scarsa comprensione nell'amministrazione Bush, impegnata durante la fase negoziale ad ottenere un mandato unicamente umanitario: nel corso dell'analisi dell'intervento sarà possibile osservare come tale evoluzione permise di raggiungere maggiori risultati a breve termine, pur non incidendo, nel lungo periodo, sempre positivamente sulla situazione politica e sociale della Somalia.

Così come le Nazioni Unite avevano affidato la direzione militare della UNOSOM al Generale Shaheen e quella politica ad un Rappresentante Speciale del Segretario Generale (incarico affidato prima all'algerino Sahnoun, poi dall'ottobre 1992 all'indiano Kittani), anche gli Stati Uniti suddivisero la direzione operativa dell'UNITAF tra un comando militare e una sede di controllo politico dell'operazione: il Generale Robert Johnston, che aveva partecipato sia all'Operazione *Desert Storm* che alla missione in Libano, fu nominato Comandante dell'UNITAF e incaricato di ristabilire e garantire la sicurezza nel paese per permettere la distribuzione degli aiuti umanitari; mentre Robert Oakley, ambasciatore americano in Somalia tra il 1982 e il 1984, venne nominato Rappresentante Speciale degli Stati Uniti in Somalia e incaricato di coordinare le attività civili, occuparsi degli aspetti politici, agire in coordinazione con Kittani e collaborare con le numerose Ong.

Il compito affidato ad Oakley si rivelò complesso e di estrema delicatezza, dal momento che il mandato dell'UNITAF era stato esplicitamente limitato alla distribuzione degli aiuti e che

spettava al Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite condurre ogni sorta di negoziazione con i leader delle fazioni ed occuparsi di questioni politiche collegate al processo di riconciliazione nazionale.

In realtà la strategia adottata da Oakley si rivelò duplice e spesso contraddittoria: da un lato egli sostenne il carattere puramente umanitario del mandato delle truppe americane, difendendo un approccio graduale e consensuale grazie al quale l'UNOSOM avrebbe svolto un ruolo di primo piano; dall'altro lato riconobbe che gli Stati Uniti non sarebbero potuti rimanere completamente al di fuori dalla politica somala, dal momento che la restaurazione di un governo stabile era necessaria per il successo dell'operazione. L'ambiguità di questa posizione si spiegava con la volontà americana di ottenere rapidi miglioramenti che risultassero visibili agli occhi della comunità internazionale, in modo tale da poter giustificare un rapido ritiro dell'UNITAF, dal momento che secondo la risoluzione 794 la decisione riguardo il raggiungimento degli obiettivi e il ritiro delle truppe americane sarebbe spettata al Consiglio di Sicurezza¹.

Nonostante le negoziazioni politiche spettassero al Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite, i leader somali si mostrarono più disposti ad aprire trattative con i portavoce americani che con le Nazioni Unite, in parte per gli scarsi risultati che fino a quel momento erano stati raggiunti dalla UNOSOM, in parte per le relazioni intercorse tra Siad Barre e Boutros Ghali durante gli anni della dittatura, in parte per l'importanza che i media avevano dato allo sbarco americano in Somalia: fu dunque inevitabile che i due leader più importanti, Madhi e Aideed, guardassero a Oakley come al principale interlocutore.

Sia l'UNITAF che l'USLO (U.S. Liaison Office), ovvero la rappresentanza diplomatica americana in Somalia, prestarono attenzione a mantenere un'equa distanza tra le varie fazioni e a collaborare frequentemente con lo staff di Kittani: nonostante questa consapevolezza, più di una volta nei cinque mesi dell'intervento gli Stati Uniti furono accusati di sostenere una fazione piuttosto che un'altra e di agire senza informare le Nazioni Unite.

Non appena sbarcati a Mogadiscio, le forze dell'UNITAF si preoccuparono di garantire la sicurezza del porto e dell'aeroporto e di ripristinare le linee di comunicazione: una volta presidiati i punti critici, per una maggiore sicurezza fu necessaria la collaborazione

da parte dei due leader di Mogadiscio, responsabili di aver diviso la capitale in due parti e di aver impedito alla popolazione somala e alle organizzazioni umanitarie di oltrepassare la c.d. “linea verde” lungo la quale era stata ammassata una grande quantità di armi.

Un primo esempio della strategia politica di Oakley è rappresentato dall’incontro dell’11 dicembre tra Oakley, Kittani, Aideed e Madhi, i cui risultati permisero la realizzazione di alcuni obiettivi umanitari. Tale incontro non fu soltanto un segnale positivo della collaborazione tra Aideed e Madhi, ma anche un importante momento di cooperazione tra Stati Uniti e Nazioni Unite: infatti davanti alle pressioni di Aideed di escludere Kittani, Oakley insistette affinché il Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite fosse presente, considerato che i risultati dell’incontro avrebbero avuto indubbe conseguenze sul futuro processo di riconciliazione politica, inviando così all’ONU un segnale di concreta collaborazione. A conclusione dell’incontro le due parti si impegnarono a rispettare il cessate-il-fuoco, a rimuovere le armi pesanti dalle strade di Mogadiscio e le barriere poste lungo la “linea verde”. Tali risultati furono raggiunti facendo presente ai due leader che il rispetto di tali accordi avrebbe permesso l’invio di un’assistenza materiale maggiore da parte della comunità internazionale, anche se non mancò la minaccia di ricorrere a mezzi coercitivi per assicurarne il rispetto. La disponibilità dimostrata in questa e in altre occasioni da Aideed e da Madhi si poteva giustificare con i vantaggi che i due leader avrebbero tratto dalla collaborazione con i vertici dell’UNITAF: in effetti con il passare delle settimane, la strategia di Oakley legittimò i due leader come unici aspiranti al potere in Somalia a scapito degli altri capi-clan che, seppur godendo di una minore influenza a Mogadiscio, esercitavano un controllo maggiore in altre città.

L’arrivo a Mogadiscio mutò anche la posizione che gli Stati Uniti avevano assunto rispetto alla questione del disarmo. Poco prima dell’intervento, Cheney aveva dichiarato che gli americani avrebbero disarmato coloro che avessero minacciato i convogli umanitari, ma che sarebbe stato impossibile confiscare ogni A-47. Nei primi giorni dell’operazione Oakley confermò che gli americani avrebbero incoraggiato la popolazione somala a deporre le armi,

¹ R.Marchal, “Somalie:autopsie d’une intervention”, *Politique Internationale*, vol. 61, automne 1993, p. 195.

ma precisò che la decisione di cooperare sarebbe spettata ai somali e che gli Stati Uniti non avrebbero potuto imporla².

La rimozione delle armi pesanti dalle strade di Mogadiscio era già stata discussa nell'incontro dell'11 dicembre ma tornò sul tavolo delle trattative in occasione di una seconda riunione tra i leader somali, gli Stati Uniti e l'ONU tenutasi il 22 dicembre. In seguito a tale incontro Madhi e Aideed istituirono un Comitato per la Sicurezza, composto di esperti militari appartenenti ad entrambe le fazioni che tra gennaio ed aprile si riunì quasi quotidianamente per affrontare specificamente la questione del disarmo, con l'attiva partecipazione dei membri dell'UNITAF, dell'USLO e delle Nazioni Unite. Di fronte a questa apparente disponibilità alla cooperazione da parte dei due clan, dalla fine di dicembre, in contemporanea alla visita di Bush a Mogadiscio avvenuta il 31 dicembre, gli Stati Uniti assunsero una posizione più rigida rispetto alla questione del disarmo: il 26 dicembre il Generale Tony Zinni, comandante dei *marines*, dichiarò che tutte le jeep armate, le "tecniche", sarebbero state considerate una minaccia e pertanto intercettate e che chiunque avesse puntato un'arma contro la forza internazionale sarebbe stato ucciso. Sebbene questo non volesse significare l'imposizione di un disarmo totale, la posizione americana era cambiata rispetto a quella adottata dal Pentagono nel corso delle negoziazioni della risoluzione 794: in primo luogo in conseguenza della presa di coscienza da parte delle sfere militari della situazione in Somalia e in particolare a Mogadiscio: "E' un paese infestato dalle armi [...] Le armi sono il simbolo di questi uomini [...] Sembra Doodge City. O meglio sembrava: adesso Wyatt è in città"³, commentava il Generale Tony Zinni; in secondo luogo per garantire il successo dell'operazione e ridurre al minimo le eventuali perdite americane: a tal proposito risulta significativa la risposta di un portaparola dell'esercito americano, Fred Peck, che alla domanda di un giornalista che gli chiese quanti somali fossero stati uccisi dall'inizio dell'operazione, rispose: "In realtà non sappiamo il numero delle vittime somale, in realtà non le abbiamo contate: quando si spara non ci si ferma per vedere se sono morti o feriti; è più importante garantire la nostra sicurezza e

² E. Schimt, "Bush's Envoys Visit Somali Town and Forces Scout it as Next Target", *New York Times*, 20 dicembre 1992.

³ J. Perlez, "Getting Food to the Somalis Takes Civil-Military Fusion", *New York Times*, 20 Dicembre 1992.

Lo sceriffo Wyatt Erip aveva ristabilito la pace a Doodge City negli anni 1870 dopo aver vietato il porto d'armi.

quella dei convogli umanitari che tenere una contabilità così macabra. D'altronde nemmeno in Iraq le abbiamo contate"⁴.

Affrontare la questione del disarmo una volta a Mogadiscio ebbe delle conseguenze e delle implicazioni non del tutto previste dalle sfere militari americane.

In primo luogo si trattò di trovare un giusto equilibrio nel mantenere le relazioni con le due fazioni: dal momento che la maggior parte delle truppe e della logistica della UNITAF, ma anche numerose Ong e reparti delle Nazioni Unite, erano situati nella zona sud di Mogadiscio, comandata dalla fazione di Aideed, alla fine di gennaio 1993 si diffusero voci che accusavano gli Stati Uniti di sostenere la fazione del Generale Aideed. Alla fine di febbraio la situazione si capovolsse: in conseguenza di numerosi raid americani contro i depositi di armi nella zona sud di Mogadiscio, Aideed accusò gli Stati Uniti di volerlo indebolire a favore di Madhi. Durante tutta l'operazione gli Stati Uniti dovettero pertanto prestare molta attenzione nel bilanciare i raid compiuti contro i depositi di armi di Aideed e quelli di Madhi o di altre fazioni.

In secondo luogo la strategia americana per il disarmo era indirizzata ad eliminare le armi dalle strade delle città, ma prevedeva solo sporadici raid contro depositi di armi e conseguenti confische; tale strategia era tesa principalmente a rendere sicure le strade per la distribuzione degli aiuti, ma permetteva soltanto di trasferire le armi in posti più sicuri senza doverle consegnare alle forze dell'UNITAF. Significativa fu a metà di febbraio la volontaria consegna da parte di Madhi di tutte le "tecniche" nascoste, con lo scopo di svolgere, dopo questo passo, un ruolo importante sulla scacchiera politica; dall'altro lato, a dimostrazione della non obbligatorietà di consegnare le armi, Aideed si limitò a farle sparire dalle strade e a trasferirle in direzione della città di Galcaio, in una regione che non era posta sotto il controllo americano: per il momento all'UNITAF bastava questo⁵.

Paradossalmente questo parziale disarmo imposto dagli Stati Uniti rappresentò un problema per le Ong, le agenzie dell'ONU e per la Croce Rossa Internazionale, la cui sicurezza era stata fino a quel momento garantita soprattutto dalla scorta di guardie armate somale, assunte per la loro protezione: si trattava in effetti di un fenomeno assai diffuso, soprattutto a causa della buona retribuzione in un paese in cui era ormai difficile trovare un lavoro (basti

⁴B. Le Gendre, "Pas de contabilité macabre: des personnes tuées depuis le débarquement", *Le Monde*, 1 Janvier 1993.

pensare che una Ong operante a Kismayo pagava ogni guardia 2.000\$ al mese!⁶). Nonostante ciò le direttive del Generale Johnston avevano previsto il divieto di esporre pubblicamente qualsiasi arma, lasciando così le varie Ong in una situazione di maggiore insicurezza dal momento che i soldati americani non erano in grado di assicurare la stessa protezione a tutte le Ong e a tutti i convogli umanitari, creando delle situazioni di tensione nei rapporti tra gli ambiti militari e quelli civili.

Dopo aver portato a compimento la prima fase dell'operazione relativa alla sicurezza di Mogadiscio le forze dell'UNITAF iniziarono a muovere verso l'interno della Somalia raggiungendo le città più importanti. Secondo il piano operativo elaborato dal CENTCOM la Somalia fu divisa in otto *Humanitarian Relief Sectors*, compresi tra le città di Kismayo e Berdera a nord e tra Mogadiscio e Belet Weyne a sud, che furono assegnate ai seguenti comandi: Mogadiscio (Stati Uniti), Baledogle (Marocco), Kismayo (Stati Uniti e Belgio), Baidoa (Stati Uniti), Bardera (Stati Uniti), Oddur (Francia), Belet Weyne (Canada), Jalalaqsi (Italia). L'area interessata dall'intervento dell'UNITAF rappresentava circa un terzo del paese, ovvero le regioni del sud della Somalia in cui il dramma umanitario era stato più grave e in cui le Ong erano riuscite a documentarlo. Infatti nella regione centrale intorno a Galcaio i combattimenti continui tra le forze di Aideed e quelle di Abdullahi Yusuf (sostenitore del SSDF), avevano impedito alle organizzazioni di valutare la gravità della situazione umanitaria; davanti a tale impenetrabilità l'UNITAF lasciò la responsabilità della regione centrale alla futura UNOSOM II; infine, non avendo subito lo stesso dramma umanitario del sud, anche la regione del nordest e la Somaliland non rientrarono nel raggio d'azione dell'UNITAF.

Tra il 13 e il 28 Dicembre il dispiegamento delle truppe fu completato: il 13 giunsero a Baledogle, il 16 a Baidoa, il 20 a Kismayo, il 24 a Bardera, il 25 a Oddur, il 27 a Jalalaqsi e infine il 28 a Belet Weyne.

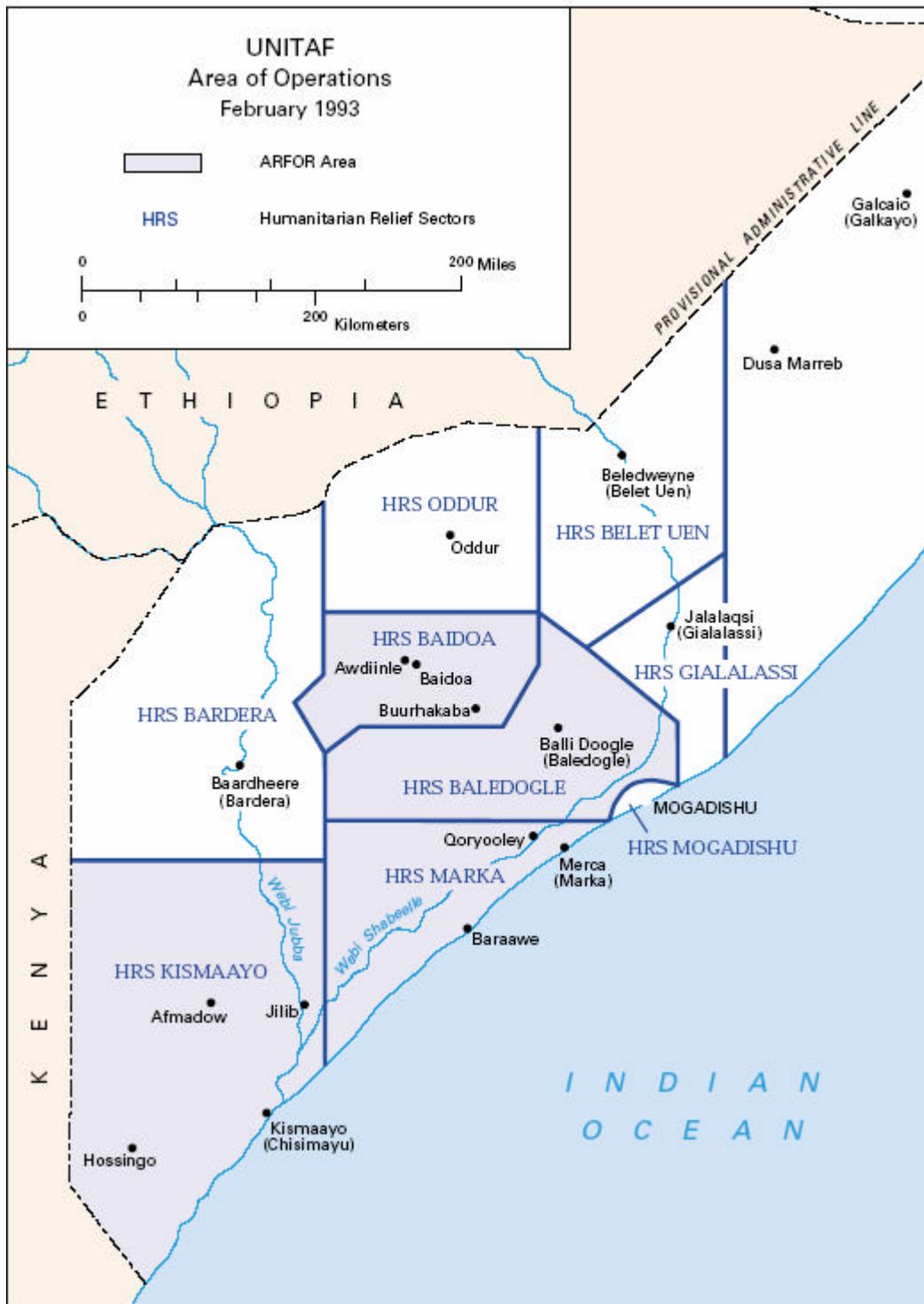
Così come era successo a Mogadiscio, nella maggior parte di queste occasioni il contributo di Oakley fu determinante per ottenere il sostegno della popolazione somala all'arrivo delle truppe dell'UNITAF: oltre a costituire un'ulteriore conferma della necessaria presenza di una strategia politica accanto all'azione umanitario-militare, la conclusione del

⁵ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p.58.

⁶ *Ibidem*, p. 68.

dispiegamento dell'UNITAF fornì anche un esempio di forte collaborazione e coordinazione tra le sfere militari, politiche e umanitarie.

In tutte le città l'arrivo delle truppe dell'UNITAF fu dunque preceduto da quello di Oakley o dei suoi rappresentanti con il compito di spiegare gli obiettivi della missione alla popolazione somala, stabilire relazioni con i vari gruppi sociali della città, incoraggiare la negoziazione tra i leader locali in modo da creare un ambiente non ostile all'arrivo dei *marines* e garantire così la loro sicurezza, ponendo allo stesso tempo le prime basi per la ricostruzione delle istituzioni locali.



Il primo esempio della buona riuscita di questa strategia fu rappresentato dalla città di Baidoa, dove Oakley era arrivato il 15 dicembre intenzionato a interagire soprattutto con gli sceicchi musulmani preoccupati per l'eventuale imposizione di nuovi valori occidentali e

dove dette immediatamente prova della sua buona fede contribuendo alla riparazione della moschea. Al di là di questo gesto simbolico si dette inizio ad una serie di incontri periodici tra i leader della città, i responsabili dell'OFDA e il generale Wilhelm, responsabile delle truppe dell'UNITAF a Baidoa, per negoziare il disarmo delle fazioni e ricostruire le prime istituzioni locali. Nel giro di poche settimane parallelamente al miglioramento della situazione umanitaria, fu istituito un consiglio regionale con una commissione destinata ad occuparsi della sicurezza della città, che permise il ritorno al potere del clan degli Rahanwein, spodestati dalla dittatura di Barre, e la fine delle intimidazioni del SNA di Aideed.

Nonostante i risultati incoraggianti di Baidoa, in città come Kismayo e Bardera l'influenza del SNA di Aideed fu indubbiamente maggiore e ad un primo momento di cooperazione, soprattutto nel caso di Kismayo, alla fine di gennaio seguì un aumento delle tensioni e l'inizio di nuovi scontri diretti contro lo stesso personale dell'UNITAF e delle organizzazioni operanti.

La possibilità di attuare questa strategia volta a rimediare anche ad aspetti politici e sociali della crisi somala fu permessa dalla forte cooperazione creatasi tra responsabili militari, politici, e umanitari. Accanto al comando dell'UNITAF, al personale dell'USLO, Johnston e Oakley istituirono con l'aiuto della OFDA un terzo polo di riferimento per le attività umanitarie, il *Civilian-Military Operations Center (CMOC)*, con sede nel quartier generale dell'UNOSOM.

L'obiettivo principale del CMOC, in cui confluivano responsabili dell'OFDA, dell'USIA e di CARE, era quello di mettere a disposizione tutte le informazioni possibili riguardo il livello di sicurezza nelle varie città, in modo da massimizzare gli sforzi della componente civile e di quella militare attraverso la coordinazione delle loro azioni. Il clima di cooperazione creatosi grazie al CMOC tra UNITAF e USLO contribuì alla formazione di una percezione positiva da parte della popolazione somala, costituendo un forte incentivo per la loro collaborazione.

Nel delineare questa prima evoluzione dei fatti risulta chiaro che il necessario adeguamento delle decisioni prese a Washington alle esigenze del terreno aveva generato un secondo centro decisionale: Mogadiscio. La maggiore autonomia acquisita dalla capitale somala costituì a sua volta una delle cause principali del nuovo disinteressamento da parte dei responsabili dell'amministrazione americana: gli staff dell'USLO e del CMOC erano

composti da esperti di questioni africane e umanitarie, fatto che comportò almeno all'inizio della fase operativa il ritorno della gestione della crisi somala nelle mani degli specialisti così come era successo fino all'estate 1992. La conduzione della *Restore Hope* secondo questi parametri rappresentò dunque un fattore comune alle due amministrazioni americane: Oakley rimase investito della carica per tutto il corso dell'operazione continuando ad applicare una strategia di dialogo e cooperazione con la popolazione somala; l'USLO e il CMOC acquisirono sempre più importanza rispetto ad esempio alla *Somalia Interagency Task Force*, istituita dal Dipartimento di Stato per coordinare le attività civili e militari; personalità quali Jim Kunder, Bill Garvelink, John Fox, Bob Gosende svolsero nuovamente un ruolo attivo nella presa delle decisioni a Mogadiscio.

1.2. La nuova percezione americana della crisi somala.

Un secondo fattore che permette di spiegare la continuità della politica tra le due amministrazioni è la nuova percezione che era nata negli Stati Uniti riguardo la crisi somala: la fine momentanea della "gestione di crisi" e il ritorno ad una "gestione di routine", in conseguenza del miglioramento della situazione umanitaria e di una scarsa pressione da parte dell'opinione pubblica e dei media, accentuarono l'indifferenza dell'amministrazione Clinton nei confronti della Somalia che si prolungò fino a marzo, contribuendo ad evitare di apportare sostanziali modifiche alla politica iniziata da Bush.

All'arrivo di Clinton alla Casa Bianca la percezione americana della crisi somala si era già modificata: si è visto nel capitolo precedente come l'impatto del dramma umanitario sull'opinione pubblica, ingrandito per effetto della mediatizzazione, avesse svolto un ruolo fondamentale nell'aumentare le pressioni per l'intervento dell'amministrazione. L'Operazione *Restore Hope* era iniziata pertanto con un forte sostegno da parte dell'opinione pubblica americana; secondo un sondaggio effettuato dal CBS poco dopo lo sbarco dei *marines* a Mogadiscio⁷:

l'81% approva l'invio di truppe in Somalia per la distribuzione degli aiuti umanitari;

⁷ C.J. Logan, "The U.S. Public Opinion and the Intervention in Somalia: Lessons for the Future of Military-Humanitarian Interventions", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 20, n. 2, Summer 1996, p. 155-180.

- il 70% sosteneva che l'invio di truppe fosse giustificato qualunque fosse il costo economico e in termini di vite umane dell'operazione;
- il 48% riteneva che le truppe americane dovessero restare in Somalia fintantoché non fosse cessato il dramma umanitario della popolazione;
- il 42% temeva che le truppe inviate venissero coinvolte nella guerra civile;
- la metà degli intervistati sosteneva che gli Stati Uniti avessero delle precise responsabilità nel mantenimento della pace e nella distribuzione degli aiuti umanitari in situazioni di crisi come quella somala.

A testimonianza dei risultati positivi dell'Operazione e del successo conseguito dai militari americani, con il passare delle settimane i media iniziarono a trasmettere nuove immagini della Somalia: le immagini dei bambini e delle madri somale che morivano di fame furono rapidamente sostituite da quelle dei giovani americani impegnati a distribuire sacchi di riso alla popolazione e mantenere l'ordine nelle città.

I termini utilizzati per riferirsi alla Somalia non portavano più a percepirla come un'urgenza umanitaria: parole come "dramma", "crisi", "tasso record di mortalità" o "centinaia di migliaia di vittime" furono impiegate sempre meno dai giornali, dai cronisti e dall'amministrazione. Da vittime innocenti i Somali erano tornati ad essere membri di una società civile; apparvero nuovi interlocutori come le donne, gli anziani, ma soprattutto i leader delle varie fazioni, che da bersagli di numerose critiche prima dell'intervento erano divenuti i nuovi interlocutori nel processo di pace.

Questi cambiamenti furono importanti nella misura in cui comportarono una diminuzione della pressione dell'opinione pubblica a prendere nuove iniziative: non si trattava più di una crisi nella quale si doveva intervenire il più velocemente possibile prima che altre centinaia di migliaia di persone morissero di fame. Senza la nozione di crisi e il clima di urgenza la questione somala perse priorità nell'agenda politica dell'amministrazione. Nonostante che i risultati positivi riportati in patria non corrispondessero sempre alla realtà della situazione del terreno, questa nuova percezione della crisi somala contribuì a non apportare grandi cambiamenti da parte della nuova amministrazione Clinton.

1.3. L'indifferenza iniziale dell'amministrazione Clinton e "la strategia di uscita".

Infine l'ultimo, ma non per questo meno importante, fattore che può spiegare la continuità della politica americana nei confronti della Somalia nonostante il cambio di

amministrazione è stato la mancanza di una precisa formulazione della dottrina di politica estera da parte dell'amministrazione Clinton.

I successi riportati dalla *Restore Hope* e il miglioramento della situazione in Somalia, a detta dei responsabili dell'amministrazione americana, uniti alla focalizzazione dell'attenzione di Clinton sulle questioni di politica interna, così come era stato promesso durante la campagna elettorale, contribuirono ad escludere la Somalia dalle *big issues* della politica americana fino al drammatico deterioramento avvenuto nell'ottobre 1993.

Per quanto riguardava i successi ottenuti dalla *Restore Hope* un rapporto del NSC del febbraio 1993 confermava il consenso generale sui risultati positivi dell'operazione: il problema della fame e degli scontri tra fazioni era sotto controllo, il sostegno della popolazione somala rimaneva considerevole; l'unico problema che restava ancora irrisolto era la pianificazione del passaggio della responsabilità dell'operazione alle Nazioni Unite⁸. Secondo il Rappresentante Speciale Oakley questa percezione positiva era condivisa dalla maggior parte della nuova amministrazione che confermò in diverse occasioni come "tutto stesse procedendo bene"⁹.

Il problema umanitario era stato effettivamente arginato: a partire dalla fine di dicembre Mogadiscio era diventato il porto più attivo di tutta l'Africa; le 37.000 unità dispiegate sul 40% del territorio permisero ad agenzie specializzate, l'UNICEF, il PNUD, il PAM e la CRI di distribuire gli aiuti alla popolazione civile senza subire continui furti e saccheggi. Secondo il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite¹⁰ tra il 10 dicembre e il 20 gennaio tredici navi del PAM raggiunsero il porto di Mogadiscio trasportando 40.000 tonnellate di aiuti umanitari di cui 8.000 tonnellate di medicinali e 25.000 di viveri che giunsero a Kismayo, Bardera, Merca, Gialalassi e Oddur grazie alla ristrutturazione e allo sminamento delle principali vie di comunicazione. Inoltre il miglioramento delle condizioni di sicurezza permise ad organizzazioni come il PAM di trasferire una grande quantità di mezzi di trasporto dall'Etiopia alla Somalia permettendo una distribuzione più rapida degli aiuti. Il tasso di mortalità diminuì notevolmente come nel caso della città di Bardera dove

⁸ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1995, p. 152.

⁹ P.J. Schraeder, "From Ally to Orphan: Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War", J.M. Scott, "After the End: Making US Foreign Policy in the Post Cold War World", Durham, N.C., Duke University Press, 1998.

¹⁰ U.N. Doc. S/25168, 26 gennaio 1993.

nel novembre del 1992 aveva raggiunto le 300 vittime al giorno, mentre nel febbraio era sceso a 5. L'UNICEF aumentò considerevolmente l'assistenza ai bambini: il sostegno di sedici ospedali permise nel dicembre 1992 di vaccinare contro il morbillo 60.000 bambini. Il PNUD contribuì particolarmente alla ristrutturazione della rete fognaria e a riportare l'acqua potabile nelle città, mentre la presenza dell'UNESCO permise la riapertura di alcune scuole.

I risultati ottenuti in ambito umanitario grazie alla presenza dell'UNITAF furono accompagnati, secondo Oakley, da altrettanti successi nell'ambito del mantenimento della sicurezza nel paese.

Il Rappresentante Speciale americano sottolineò come a partire dalla metà di gennaio fosse stata ripristinata la sicurezza delle strade e dei convogli umanitari nelle principali città e come ciò fosse stato possibile grazie all'applicazione di una strategia incentrata sul dialogo e la cooperazione che aveva evitato il più possibile lo scontro con la popolazione locale. Anche per quanto riguardava la questione del disarmo si poteva parlare secondo Oakley di risultati più che apprezzabili, visto e considerato il mandato strettamente umanitario dell'UNITAF; secondo fonti militari americane a metà febbraio le forze dell'UNITAF avevano sequestrato¹¹:

- 1.270.000 munizioni leggere;
- 129.000 munizioni pesanti;
- 2.255 armi leggere (pistole, fucili, spade, coltelli);
- 636 armi pesanti (mortai, cannoni, lancia-granante, lancia-missili).

Questa visione tendenzialmente positiva del miglioramento della sicurezza del paese non contrastava soltanto con quella delle Nazioni Unite, data la divergente concezione di partenza e il disaccordo su questioni fondamentali come il disarmo, ma si discostava effettivamente dalla realtà dei fatti.

Così come aveva sostenuto il Segretario Generale nel rapporto del 26 gennaio, pur non potendo negare un netto miglioramento della situazione umanitaria, era allo stesso tempo necessario soffermarsi sulla permanenza di alcuni problemi irrisolti e di situazioni che erano andate peggiorando nel corso dell'intervento della UNITAF, come l'andamento economico,

¹¹ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995.

la sicurezza di città come Mogadiscio e Kismayo, l'aumento del sentimento anti-occidentale da parte della popolazione somala.

In primo luogo l'intervento dell'UNITAF aveva inciso negativamente sulla già fragile economia somala: l'arrivo di migliaia di soldati e di centinaia di giornalisti comportò un brusco aumento dei prezzi; le Ong videro raddoppiare rapidamente il prezzo degli affitti e il salario delle proprie guardie: la paradossale conseguenza fu che era diventato sempre più caro distribuire gli aiuti¹². Nel dicembre 1992 entrarono in circolazione a Mogadiscio circa 600.000\$: ma se nel settembre un dollaro valeva 8.000 scellini somali, all'inizio di gennaio si era svalutato fino a 3.900 scellini¹³.

In secondo luogo nella seconda metà di febbraio ripresero i forti scontri tra le fazioni rivali a Kismayo e a Mogadiscio. Alla fine di gennaio a Kismayo le forze del Generale Morgan, genero di Siad Barre, attaccarono quelle del colonnello Jess appartenente al SPM (*Somali Patriotic Movement*): in tale occasione le negoziazioni di Oakley e di Johnston non dettero prova di grande abilità, dal momento che lanciarono l'ultimatum al Generale Morgan di ritirarsi fino al confine con il Kenya e al Colonnello Jess di trasferire tutte le armi pesanti a cento chilometri da Kismayo. La diretta conseguenza di questo intervento fu di lasciare la città aperta ad una nuova invasione del Generale Morgan, che alla fine di febbraio dopo violenti combattimenti ne assunse il controllo. Nonostante si trattasse di un'occupazione temporanea, gli eventi di Kismayo ebbero ripercussioni immediate su Mogadiscio, dove Aideed non mancò di strumentalizzare la presa di Kismayo da parte del Generale Morgan, accusando gli americani di sostenere i partigiani dell'ex dittatore Barre. Nella capitale scoppiarono pertanto violente manifestazioni che colpirono in particolare le sedi di alcune Ong e l'ambasciata egiziana. Non solo gli ufficiali americani non seppero prevenire la temporanea occupazione di Kismayo da parte del Generale Morgan, ma non riuscirono nemmeno ad arginarne gli effetti destabilizzanti che si tradussero nelle violente manifestazioni di Mogadiscio e in un brusco aumento del sentimento antioccidentale nei confronti del personale umanitario e della stessa UNITAF¹⁴.

¹² R. Marchal, "La militarisation de l'aide humanitaire : l'exemple somalien", *Cultures et conflits*, n. 11, automne 1993, p. 199.

¹³ G. Faes, "Ce qui a été fait. Ce qui reste à faire", *Jeune Afrique*, n. 1671, 14-20 janvier 1993, p. 19.

¹⁴ R. Marchal, "Somalie: autopsie d'une intervention", *Politique Internationale*, vol. 61, automne 1993, p. 197.

L'ultimo peggioramento della situazione riguardava proprio la diminuzione della fiducia nei confronti delle forze straniere presenti in Somalia che non si limitò alle manifestazioni che ebbero luogo tra il 23 e il 24 febbraio davanti all'ambasciata americana a Mogadiscio, ma che si concretizzò in attacchi armati contro il personale dell'UNITAF, come quello contro il contingente nigeriano che ebbe un forte effetto psicologico sul personale dell'UNOSOM e delle Ong, oltre che sui militari dell'UNITAF che si mostravano sempre più impazienti di ritirarsi e di cedere il comando dell'operazione alle Nazioni Unite.

Nonostante ciò questi eventi non attirarono una grande attenzione da parte dell'amministrazione americana che come si è visto stava continuando a presentare l'operazione come un successo.

L'esclusione della Somalia dalle *big issues* non fu causata soltanto da questa errata percezione dell'operazione da parte dell'amministrazione, ma anche dal fatto che l'attenzione di Clinton era principalmente rivolta verso questioni di politica interna: lo scarso interesse rivolto alla Somalia nei primi mesi della nuova presidenza faceva infatti parte di "una linea politica determinata a dare la priorità alle questioni interne che avrebbe rivolto la sua attenzione verso questioni internazionali solo nel momento in cui quest'ultime avessero riguardato profondamente gli interessi americani"¹⁵.

Nonostante ciò durante la campagna elettorale Clinton aveva parlato di una nuova dottrina di politica estera tesa a restaurare la leadership americana nella comunità internazionale: il minor peso riservato alle questioni estere non deve pertanto far pensare ad una tendenza isolazionista della nuova amministrazione. Clinton aveva ripreso una serie di principi generali che spaziavano dalla ripresa economica interna finalizzata alla riconquista della leadership economica internazionale, alla ristrutturazione dell'apparato militare, alla promozione della democrazia nella comunità internazionale. Per il presidente democratico la strategia per garantire la sicurezza nazionale degli Stati Uniti si doveva pertanto basare in primo luogo su una nuova liberalizzazione del commercio e sull'avanzamento tecnologico; in secondo luogo su una riduzione della spesa militare di 100 miliardi di dollari entro il 1997 in modo da risanare parte del deficit americano; in terzo luogo sul sostegno di una politica multilaterale all'interno delle Nazioni Unite che avrebbe permesso di ridurre i costi di iniziative unilaterali e di concentrarsi sui problemi economici interni; infine sulla

promozione dei diritti umani, del rispetto della democrazia e del libero mercato. Tra le questioni estere che Clinton si era prefisso di affrontare nel programma elettorale primeggiavano i rapporti con la Russia, la questione dell'Iraq, i rapporti commerciali con la Cina, la guerra civile in Bosnia, il Medio Oriente, e Haiti. Nonostante Clinton avesse sostenuto e approvato l'operazione *Restore Hope*, la Somalia non faceva parte di questa lista¹⁶.

Il buon andamento della *Restore Hope* e lo scarso interesse iniziale di Clinton per la politica estera ebbero come diretta conseguenza la continuazione della gestione della Somalia secondo la politica iniziata da Bush: l'amministrazione continuò a sostenere la breve durata del mandato dell'UNITAF, nonostante l'evoluzione della situazione avesse mostrato la necessità di adeguare le decisioni prese tre mesi prima, e continuò a fare pressione per la transizione alla nuova missione dell'ONU che si sarebbe dovuta occupare della ricostruzione politica ed economica della Somalia.

Fin dagli inizi di gennaio si era assistito alle prime discussioni riguardo il ritiro delle forze americane dalla Somalia, ma secondo la risoluzione 794 sarebbe stato compito del Consiglio di Sicurezza porre fine al mandato dell'UNITAF una volta che gli obiettivi fossero stati raggiunti. Il dilemma che pertanto si presentò all'amministrazione Clinton riguardò il fatto che l'amministrazione Bush non si era preoccupata di elaborare una precisa "strategia d'uscita" dalla Somalia, specificando come e quando le truppe americane sarebbero state ritirate e sostituite da quelle delle Nazioni Unite. Sia Colin Powell che Dick Cheney avevano a suo tempo sottolineato come il lancio dell'operazione *Restore Hope* fosse accompagnato dalla questione irrisolta del ritiro: "il problema della fame in Somalia non era stato provocato dal capriccio della natura ma dalle lotte interne: come fare a lasciare la Somalia senza restituirla a quei signori della guerra che avevano provocato questo dramma umanitario?"¹⁷. Questa visione dei fatti era condivisa dallo stesso Oakley che mise in guardia più volte su come non sarebbe stato possibile ritirarsi né velocemente, né facilmente dalla Somalia, così come previsto invece da Bush, ipotizzando la necessità di mantenere a lungo termine una presenza di almeno 20.000 Caschi Blu, comprendenti diverse migliaia di unità

¹⁵ D.Morris, *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties*, New York, Random House, 1997, p. 245.

¹⁶ B.Clinton, A. Gore, *Putting People First:how we can all change America*, New York, Times Books,1992, p.129-139.

¹⁷ C.L. Powell, *My American Journey*, New York, Random House, 1995, p. 566.

americane da tenere in riserva in caso di necessità¹⁸. Il problema principale collegato alla mancanza di una strategia per ritirarsi dalla Somalia consisteva nel fatto che le forze militari delle Nazioni Unite avrebbero incontrato serie difficoltà nel mantenere l'ordine senza la presenza delle truppe americane. Da questo punto di vista il ritiro completo delle forze americane avrebbe potuto causare il ritorno alle condizioni di insicurezza e di fame presenti prima dell'inizio della *Restore Hope*. Correre un rischio del genere si sarebbe potuto rivelare estremamente dannoso per la nuova amministrazione: ritornare alla situazione di crisi dell'autunno del 1992 avrebbe significato che gli Stati Uniti avevano speso 1 miliardo di dollari e avevano inviato 21.000 uomini per risolvere il problema della fame nel 1992 e lasciarlo ripresentare nel 1993, con un'unica differenza: la nuova crisi si sarebbe verificata durante una presidenza democratica che sarebbe stata sicuramente accusata dall'opposizione repubblicana di essere incapace di gestire questioni di politica estera¹⁹.

D'altro canto non esisteva alcuna pressione fuori dall'amministrazione americana affinché gli Stati Uniti si ritirassero dalla Somalia: al contrario le Nazioni Unite rimandavano continuamente la data della transizione alla nuova operazione, mentre le Ong esitavano per il momento a criticare apertamente il lavoro dell'UNITAF, auspicandosi la permanenza delle truppe americane a protezione della loro sicurezza.

Tra la prima richiesta ufficiale rivolta da Washington alle Nazioni Unite affinché quest'ultime assumessero il comando della nuova operazione e l'inizio della UNOSOM II intercorsero quasi 5 mesi. Molte furono le cause di questa lunga transizione: indubbiamente le Nazioni Unite non erano state in grado di organizzare in tempi più brevi il dispiegamento della loro forza, ma allo stesso tempo l'indifferenza dell'amministrazione Clinton palesata tra gennaio e marzo contribuì a questo ritardo, mancando di sostenere adeguatamente le pressioni provenienti dal comando militare dell'UNITAF che fin dalla metà di gennaio si era adoperato per negoziare con il Segretariato dell'ONU il passaggio di testimone.

Quando Boutros Ghali si recò a Mogadiscio agli inizi di gennaio, il Generale Johnston propose a lui e a Kittani una collaborazione tra i responsabili militari dell'UNITAF e dell'UNOSOM I per elaborare un piano di transizione da presentare il più velocemente possibile al Consiglio di Sicurezza. Nonostante le diverse aspettative di

¹⁸ F. A. Kornegay, "Africa in the New World Order", *Africa Report*, vol. 38, n. 1, January-February 1993, p. 13.

Johnston, il Segretario Generale non inviò nessun esperto delle Nazioni Unite per iniziare tale pianificazione. La prima richiesta ufficiale di Washington alle Nazioni Unite era stata rivolta il 22 gennaio (tre giorni dopo il ritiro simbolico di 505 unità americane effettuato nell'ultimo giorno della presidenza Bush), in conseguenza della quale esse avevano sospettato che gli Stati Uniti stessero elaborando una politica di disimpegno e pianificando il ritiro prima che le forze dell'UNOSOM II potessero giungere in Somalia. In quel momento le Nazioni Unite non avevano ancora nominato il nuovo Rappresentante Speciale per la Somalia, non avevano ancora individuato il comandante dell'UNOSOM II, non avevano votato la risoluzione che avrebbe definito il mandato dell'operazione e non avevano deciso i contingenti che avrebbero dovuto sostituire le forze dell'UNITAF. Il primo passo compiuto dalle Nazioni Unite fu la nomina il 13 febbraio del futuro comandante dell'UNOSOM II, il Generale turco Cevik Bir, molto stimato negli ambienti della Nato; immediatamente seguì la nomina da parte del governo americano del Generale Tom Montgomery quale vice di Bir. Al di là di queste nomine non furono compiuti per il momento ulteriori progressi: il Segretariato delle Nazioni Unite posticipò alla fine di marzo l'inizio della pianificazione della transizione da parte dei quartieri generali di Mogadiscio: infatti Bir e Montgomery dopo un primo incontro il 23-24 febbraio in occasione della violente manifestazioni di Aideed a Mogadiscio, ritornarono in Somalia solo a metà marzo.

Al fine di spiegare la lentezza che dimostrarono le Nazioni Unite in tale occasione, è necessario considerare altri tre fattori oltre alla divergenza iniziale con gli Stati Uniti sul mandato dell'UNITAF.

In primo luogo per organizzare la transizione il Segretario Generale doveva conoscere l'entità del sostegno che gli Stati Uniti avrebbero dato alla nuova operazione. A questa domanda rispose il segretario di Stato, Warren Christopher, quando, durante il primo incontro con Boutros Ghali all'inizio di febbraio, confermò l'intenzione americana di partecipare alla futura operazione. Nonostante il ritiro della maggior parte delle forze americane dalla Somalia e l'assunzione del comando militare della nuova operazione da parte delle Nazioni Unite, gli Stati Uniti avrebbero mantenuto 1300 uomini appartenenti alla *10° Mountain Division* che avrebbero costituito la cosiddetta *Quick Reaction Force* posta sotto il comando americano. Questo accordo avrebbe rappresentato la pietra angolare del

¹⁹ D. Lorch, "Somalis, Mired in War, Torn by Feelings about Americans", *New York Times*, 17 October

sostegno americano per l'adozione della risoluzione che istituì l'UNOSOM II²⁰. Conseguentemente a questa dichiarazione di intenti da parte degli Stati Uniti, il Segretario Generale si preoccupò di trovare il successore di Kittani: il 5 marzo venne nominato nuovo Rappresentante Speciale del Segretario Generale l'Ammiraglio Jonathan Howe, consigliere per la sicurezza nazionale durante l'amministrazione Bush e sostenitore della politica finora adottata da Boutros Ghali.

In secondo luogo il Segretario Generale riponeva grandi speranze nel processo politico e prima di intraprendere la transizione voleva attendere i risultati che sarebbero derivati dalla conferenza per la riconciliazione nazionale che avrebbe avuto luogo ad Addis Abeba a metà marzo.

Infine un sentimento di cautela nei confronti del lancio di una nuova operazione di *peace enforcement* era condiviso da diversi membri all'interno del Consiglio di Sicurezza: le operazioni in Bosnia, Cambogia, Angola e Mozambico, avevano quasi esaurito le risorse economiche e le capacità operative per progettare il lancio di una nuova operazione.

Dopo i risultati positivi della conferenza sulla riconciliazione nazionale svoltasi ad Addis Abeba il 15 marzo 1993, iniziò a concretizzarsi la transizione verso l'UNOSOM II. Al di là delle dichiarazioni ormai abituali dei leader delle quindici fazioni convenuti nella capitale etiope sul disarmo e il rispetto del cessate-il-fuoco, fu raggiunto un accordo sulla creazione di 18 comitati regionali, ma soprattutto sull'istituzione di un comitato nazionale di transizione composto da 74 membri, nel quale i delegati delle varie regioni avrebbero rappresentato la maggioranza. Questo accordo pose le prime basi per la ricostruzione di un'autorità nazionale somala a partire dalla quale sarebbe stato possibile dare il via alla ricostruzione amministrativa, politica ed economica del paese. La disponibilità alla cooperazione dimostrata ad Addis Abeba da parte dei leader somali deve comunque essere vista anche nell'ottica della promessa fatta dalla comunità internazionale alla vigilia della conferenza e consistente in 142 milioni di dollari di aiuti umanitari²¹.

Con la conferma del sostegno americano e i segnali positivi giunti dalla conferenza di Addis Abeba, il 26 marzo il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 814 con cui

1993.

²⁰ P.J. Schraeder, "From Ally to Orphan: Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War", J.M. Scott, "After the End: Making US Foreign Policy in the Post Cold War World", Durham, N.C., Duke University Press, 1998.

²¹ R.Marchal, "Somalie: autopsie d'une intervention", *Politique Internationale*, vol. 61, automne 1993, 201.

venne istituita l'UNOSOM II e con cui si dette inizio ad una nuova fase dell'intervento della comunità internazionale in Somalia che costituì una svolta sia per le Nazioni Unite sia per l'amministrazione Clinton, ponendo in parte fine alla fase di continuità rispetto alla politica di Bush.

**2. LA FASE PREPARATORIA DELL' UNOSOM II :
“UN LABORATORIO DELL' ASSERTIVE MULTILATERALISM”²².**

L'approvazione della risoluzione 814 e l'appoggio dimostrato in tale occasione dagli Stati Uniti rappresentò un consistente passo in avanti nella pratica delle operazioni di pace delle Nazioni Unite e nei rapporti di queste con la potenza americana.

Il sostegno mostrato in tale occasione dagli Stati Uniti segnò in realtà il momento di svolta, relativamente alla politica estera, tra l'amministrazione Bush e l'amministrazione Clinton; in particolare furono due le questioni che comportarono la fine della continuità tra le due amministrazioni: in primo luogo la partecipazione e il coinvolgimento degli Stati Uniti in un'operazione di lungo periodo in Somalia, con obiettivi diversi da quelli prettamente umanitari, ma relativi alla ricostruzione politica del paese; in secondo luogo la partecipazione di truppe americane poste sotto un comando diverso da quello americano.

Dei cambiamenti di tale portata furono la conseguenza di una precisa idea che l'amministrazione Clinton aveva coltivato e sviluppato rispetto alle questioni di politica internazionale e più precisamente rispetto alle Nazioni Unite. Sebbene la nuova amministrazione fosse stata votata dall'elettorato americano sulla base del programma di politica interna, e particolarmente sulla base di quello di politica economica teso a ridurre il debito pubblico, a differenza di quanto sostenuto da alcuni autori che motivarono l'indifferenza iniziale nei confronti della Somalia come una conseguenza della mancanza di un programma di politica estera, la partecipazione americana alla UNOSOM II, che dimostrò delle caratteristiche particolari all'interno di un contesto di per sé già innovativo, rappresentò il tentativo di una prima applicazione della nuova politica estera di Clinton.

L'obbiettivo di questo paragrafo sarà quello di analizzare in che misura abbia influito sull'elaborazione del mandato, della composizione, del comando, dell'estensione e

²² J. R. Bolton, "Wrong Turn in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 75, n. 2, January-February 1994, p. 63.

della durata della UNOSOM II la formulazione della nuova posizione americana nei confronti delle Nazioni Unite e se è possibile affermare, così come ha fatto l'ex Sottosegretario agli Affari Internazionali Bolton, che in Somalia si può ritrovare una prima applicazione dell' "*assertive multilateralism*", ovvero di quella che si rivelerà la politica estera di Clinton tra la primavera e l'estate del 1993.

2.1. La formulazione dell' "*assertive multilateralism*".

Sebbene Clinton avesse più volte precisato durante la campagna elettorale che la sua attenzione sarebbe stata principalmente rivolta a questioni di politica interna, come la recessione economica e la riforma del sistema sanitario, la nuova amministrazione, contrariamente alla tesi di alcuni autori²³, non mancava di una strategia di politica estera.

In più di un'occasione Clinton si era mostrato alquanto critico nei confronti della politica estera perseguita da Bush, in particolar modo in Bosnia e in Somalia, sollecitando in entrambi i casi una politica più interventista e inquadrata in un'ottica multilaterale. L'obiettivo proposto da Clinton era cioè quello di schierarsi a favore della promozione della democrazia e contro le violazioni dei diritti umani che si fossero verificate al di fuori dei confini americani, promuovendo allo stesso tempo il rafforzamento della più grande struttura internazionale, l'ONU, e dei suoi strumenti, come ad esempio le operazioni di pace, in modo da non attuare una politica dai tratti isolazionisti e allo stesso tempo in modo da non subire i costi elevati di una politica tendenzialmente unilaterale.

Durante la campagna elettorale Clinton aveva espresso esplicitamente il proprio sostegno alle operazioni di pace delle Nazioni Unite come mezzo per ridurre i costi della sicurezza americana; tuttavia nell'aprile del 1992 Clinton era andato ben oltre l'assicurazione di un sostegno più energico alle Nazioni Unite rispetto a quello dell'amministrazione repubblicana e aveva proposto la creazione di una Forza di Reazione Rapida, di piccole dimensioni ma a carattere permanente, incaricata di svolgere missioni come "il controllo dei confini di paesi vittime di potenziali aggressioni, la prevenzione di

²³ P.J. Schraeder, "From Ally to Orphan: Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War", J.M. Scott, "After the End: Making US Foreign Policy in the Post Cold War World", Durham, N.C., Duke University Press, 1998;

D. Morris, *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties*, New York, Random House, 1997, p. 245;

violenze di massa contro le popolazioni civili, la distribuzione di aiuti umanitari e la lotta contro il terrorismo”²⁴. Molti membri della nuova amministrazione vedevano pertanto il peacekeeping in un’ottica positiva ed evolutiva condividendo l’idea che la fine della guerra fredda avesse offerto agli Stati Uniti una nuova opportunità per la promozione del rispetto dei diritti umani e della democrazia: in breve l’idea di Anthony Lake, consigliere per la sicurezza nazionale di Clinton, era quella di perseguire una politica pragmatica dai tratti neo-wilsoniani, in cui gli obiettivi principali fossero proprio la difesa dei diritti umani, la promozione della democrazia e il sostegno del libero mercato²⁵.

Durante la campagna elettorale un forte contributo alla formulazione di tale politica provenne da Richard Gardner, professore alla Columbia University, il quale riteneva estremamente necessaria l’applicazione dell’Art. 43, grazie al quale le Nazioni Unite sarebbero state dotate di un braccio armato, o, in alternativa, la costituzione di una Forza di Reazione Rapida, formata da 100.000 unità preparate attraverso una formazione congiunta, adeguatamente equipaggiate e poste sotto il comando delle Nazioni Unite; per quanto riguardava la partecipazione americana Gardner propose che gli Stati Uniti avrebbero potuto contribuire con la *Ready Brigade of the 82nd Airborne Division*²⁶.

La retorica internazionalista della nuova amministrazione si inseriva indubbiamente sulla scia del Nuovo Ordine Mondiale prefigurato da Bush, contemplando un impegno più profondo degli Stati Uniti nei confronti delle Nazioni Unite e del peacekeeping, ma presentando allo stesso tempo dei tratti fortemente innovativi e delle motivazioni di partenza in parte diverse.

La politica elaborata tra il febbraio e l’agosto del 1993 per dare attuazione a questo impegno si basò sul perseguimento di quello che il nuovo ambasciatore americano alle Nazioni Unite, Madaleine Albright, definì “*assertive multilateralism*”, ovvero la commistione della necessità americana di restare coinvolti nelle dinamiche internazionali rivestendo un ruolo di leadership ed elaborando allo stesso tempo una strategia improntata sul multilateralismo: “Anche se in determinate occasioni gli Stati Uniti dovranno agire da soli, la nostra politica

T. Hines, “Searching for a New World Order: the Clinton Administration and the Foreign Policy in 1993”, *International Relationship*, vol. 12, n. 1, April 1994, p. 112.

²⁴ E. Sciolino, “US Narrows Terms for its Peacekeepers”, *New York Times*, 23 September 1993.

²⁵ T.L. Friedman, “Clinton’s Foreign Policy: Top Adviser Speaks Up”, *New York Times*, 31 October 1993.

estera dovrà tendere necessariamente verso un impegno multilaterale. Se gli Stati Uniti non saranno in grado di svolgere un ruolo di leadership all'interno delle organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, correranno il rischio che la politica multilaterale non si riveli vantaggiosa per gli interessi nazionali, ma che al contrario li comprometta. Queste due realtà, un impegno multilaterale e una leadership americana nelle organizzazioni internazionali, richiederanno un *assertive multilateralism* in grado di far progredire anche gli obiettivi nazionali di politica estera²⁷. Nella formulazione della strategia dell'*assertive multilateralism* la pietra angolare era pertanto costituita dal rafforzamento del sostegno americano alle Nazioni Unite che si sarebbe dovuto concretizzare *in primis* in un rinnovamento della partecipazione americana a tali operazioni.

Durante il primo semestre della nuova amministrazione numerosi interventi confermarono l'approvazione di tale strategia: nel gennaio 1993 il Segretario alla Difesa, Les Aspin, affermò che "essere presenti alla nascita dell'era post-bipolare avrebbe significato rinnovare le organizzazioni internazionali: in primis riformare il peacekeeping e il peacemaking delle Nazioni Unite"²⁸. Nell'aprile il Segretario di Stato Warren Christopher sottolineò "come l'amministrazione Clinton stesse ponendo una nuova enfasi sulla promozione del peacekeeping e del peacemaking multilaterale" e come fosse necessario proseguire su questa strada "dal momento che l'attuale investimento di milioni di dollari nel *peacekeeping* non avrebbe permesso soltanto di salvare migliaia di vite umane, ma anche centinaia di milioni di dollari in futuro"²⁹. Infine nel giugno M. Albright confermò che "l'impegno ad investire politicamente, culturalmente ed economicamente nel peacekeeping delle Nazioni Unite avrebbe indirettamente portato vantaggi all'insieme della sicurezza americana"³⁰, dichiarando che la priorità del 1993 sarebbe stata quella di lavorare insieme al Segretariato delle Nazioni Unite al fine di irrobustire l'intero sistema del mantenimento della pace.

²⁶ R. Gardner, "Collective Security and the New World Order", J.Nye, "What Role for the United Nations? After the Storm: Lessons from the Gulf War", New York, Madison Books, 1992, p. 40.

²⁷ US Congress, House Committee on Foreign Affairs, *US Participation in United Nations Peacekeeping Activities, Hearings before the Subcommittee on International Security, International Organization and Human Rights*, 103rd cong., 2nd sess., Statement by Amb. M. Albright, 24 June 1994, pp. 3-21.

²⁸ US Congress, Senate Committee on Armed Service, *Consideration of Hon. Les Aspin to be Secretary of Defense*, 103rd cong., 1st sess., 20 January 1993, pp.103.

²⁹ US Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Foreign Policy Overview Budget Request for FY94*, 103rd cong., 1st sess., statement by Secretary of State W. Christopher, 20 April 1993, pp. 2-39.

³⁰ M.K. Albright, *A Strong UN Serves US Security Interests*, Address before the Council on Foreign Relations, New York, 11 June 1993, Dispatch vol.4, n. 26, 28 June 1993.

Il primo passo compiuto in tal senso da Clinton fu quello di affidare ad una commissione istituita sotto la responsabilità del Consiglio di Sicurezza Nazionale il compito di riformare il sistema che regolava la partecipazione americana alle operazioni di pace multilaterali. Tale processo iniziò nel febbraio 1993 e giunse ad una prima conclusione nel maggio 1993, con l'approvazione della *Presidential Review Directive 13*.

La commissione del Consiglio di Sicurezza Nazionale che si occupò di tale riforma era composta da membri del Dipartimento di Stato, del Pentagono, del *Joint Chiefs Staff*, della Missione Americana alle Nazioni Unite e infine del *National Intelligence Council*: a riguardo è interessante precisare che, dal momento che molti degli esperti coinvolti avevano già partecipato al processo di riforma operato da Bush, le problematiche risultarono loro familiari e inoltre, mancando la pressione per le elezioni presidenziali e constatando una maggiore cooperazione da parte del Dipartimento della Difesa, la riforma procedette abbastanza velocemente e la maggior parte delle problematiche venne affrontata e risolta entro aprile.

La commissione del Consiglio di Sicurezza Nazionale si occupò di questioni che spaziavano dal *peace-keeping* tradizionale alle nuove forme di *peace-enforcement* individuando quattro problematiche principali relative alla partecipazione americana³¹:

- Quando partecipare ad un'operazione di pace?
- Sotto quale comando condurre un'operazione di pace (Nazioni Unite, Organizzazioni Regionali, alleanze *ad hoc*)?
- Come definire le operazioni di pace?
- Come migliorare il sostegno americano alle operazioni di pace?

Accanto a queste problematiche il PRD 13 individuò tre grandi difficoltà che provenivano dal sistema stesso delle Nazioni Unite³²:

- La difficoltà ad essere coinvolte in missioni di grandi dimensioni;
- La tendenza ad evitare di essere coinvolte in ambienti non disposti a sostenere l'intervento ONU;
- L'aumento delle richieste rivolte all'ONU per dare inizio a nuove operazioni.

Come precedentemente accennato, nel maggio 1993 la commissione raggiunse un accordo sulla maggior parte delle questioni, lasciandone irrisolta soltanto una: la Forza di

³¹ J.Smith, J, Preston, "US Plans Wider Role in UN Peacekeeping", *Washington Post*, 5 August 1993.

Reazione Rapida, questione che incontrò la ferma opposizione delle sfere militari americane, tradizionalmente restie a porre le truppe americane sotto un comando straniero. Dopo l'opposizione mostrata dal *Joint Chiefs Staff* durante l'amministrazione Bush che, nell'escludere una partecipazione americana alle operazioni di pace estesa a qualsiasi livello portò anche ad escludere la costituzione di un apparato militare delle Nazioni Unite (riducendo così l'impatto e l'importanza della NSDD 74), anche l'inizio della nuova amministrazione fu segnata da questo contrasto. Già nella fase di transizione tra le due amministrazioni il responsabile del *Joint Chiefs of Staff*, il Generale Powell, si era mostrato fermamente contrario alla formazione di un esercito delle Nazioni Unite: "In quanto Capo dello Stato Maggiore americano non sono d'accordo nell'inviare uomini e donne americani in una guerra sconosciuta, in una terra sconosciuta, per una causa sconosciuta, sotto un comando sconosciuto e per una durata indefinita"³³. Salvo qualche ufficiale della Missione Americana alle Nazioni Unite, durante il processo di riforma nessuno affrontò nuovamente la questione se non per posticiparla ulteriormente: "gli Stati Uniti non stanno progettando di assegnare delle truppe alle Nazioni Unite; date le sfide con cui si deve confrontare al momento lo strumento del peacekeeping, questa opzione non risulta né pratica, né conveniente"³⁴.

Davanti a tale opposizione la commissione considerò l'alternativa di riproporre la costituzione della Forza di Reazione Rapida, apportando alcune modifiche per andare maggiormente incontro alle esigenze delle sfere militari³⁵: la commissione del NSC propose infatti di formare un'unità di rapido intervento costituita da una brigata, da dispiegarsi in territorio operativo entro 72 ore dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza e di stanza nello stesso paese di costituzione; l'unità doveva essere fornita a rotazione da diversi stati a cui sarebbe comunque spettata la decisione finale per il dispiegamento. La previsione di questa unità di rapido intervento avrebbe contribuito a migliorare la capacità delle Nazioni Unite di reagire più velocemente alle crisi, coerentemente con quanto auspicato da Clinton durante la

³² Ibidem.

³³ J.D. Rosner, *The New Tug of War: Congress, the Executive Branch, and National Security*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1995, p. 69.

³⁴ US Congress, Senate Committee on Armed Services, *International Peacekeeping and Peace Enforcement: Hearings before the Subcommittee on Coalition Defense and Reinforcing Forces*, 103d Congress, 1st Session, 14 July 1993, S.Hrg 69.

³⁵ S.A. Holmes, "Clinton May Let US Troops Serve Under UN Chiefs", *New York Times*, 18 August 1993.

campagna elettorale. L'opposizione dimostrata anche in questa occasione dalle sfere militari era basata su una serie di problemi tecnici a cui la commissione non aveva ancora trovato risposta, come la tipologia dell'equipaggiamento della forza, la responsabilità per l'addestramento e quella per il sostegno logistico. Oltre al Pentagono e al *Joint Chiefs of Staff*, anche il Dipartimento di Stato non si mostrò particolarmente entusiasta davanti a tale proposta, ritenendo che la creazione di tale forza avrebbe compromesso il controllo sulla politica americana nei confronti del peacekeeping. Il sostegno del Consiglio per la Sicurezza Nazionale e quello della Missione Americana alle Nazioni Unite non si rilevarono pertanto sufficienti per l'approvazione dell'unità di rapido intervento: nel maggio 1993 il sottosegretario alla difesa, Frank Wisner, scrisse a Samuel Berger, consigliere per la sicurezza nazionale, che, se la proposta della forza di rapido intervento non fosse stata eliminata dal progetto di riforma, il Dipartimento della Difesa avrebbe bocciato l'intero documento.

Raggiunto un accordo in tal senso il progetto di riforma venne approvato nel maggio del 1993 da parte della commissione del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, permettendo così di iniziare il processo per la formulazione e l'approvazione della successiva direttiva presidenziale.

Nonostante la rigidità dimostrata nei confronti della Forza di Reazione Rapida si possono individuare alcuni segnali importanti che testimoniano una lenta evoluzione della posizione del Dipartimento della Difesa e del Pentagono nei confronti delle operazioni di pace.

In primo luogo a sostegno della politica perseguita dall'amministrazione, all'interno del Dipartimento venne istituita la nuova figura di Assistente del Segretario della Difesa per il Peacekeeping e la Democrazia. A riguardo il sottosegretario alla Difesa Wisner affermò che il peacekeeping non poteva più occupare un posto secondario nella formulazione della politica del Dipartimento della Difesa, ma al contrario doveva costituire una delle pietre angolari delle attività del Dipartimento e delle sfere militari, dal momento che "gli Stati Uniti possedevano capacità uniche in grado di far progredire il *peacekeeping* (le forze, la capacità di comando e di controllo, le capacità di intelligence) e che rappresentavano

l'elemento centrale del nuovo *peacekeeping*³⁶. Sebbene determinato a non cedere sulla questione del comando delle truppe americane, si stava registrando una maggiore partecipazione nelle questioni di *peacekeeping* da parte del Dipartimento della Difesa, così come era stato auspicato già nella NSDD 74 di Bush.

In secondo luogo l'evoluzione non riguardò soltanto i vertici civili del Dipartimento della Difesa, ma coinvolse anche i vertici militari: lo stesso Generale Powell riconobbe la necessità di provvedere ad un ripensamento della dottrina interventista americana, che fino a quel momento era stata guidata principalmente dalla Dottrina Weinberger e dalla strategia "*all or nothing*", condividendo con Aspin che un approccio del genere avrebbe finito con il comportare una scelta forzata per gli Stati Uniti, tra il non-intervento e l'intervento unilaterale³⁷. Entrambe le opzioni avrebbero generato costi elevati: non intervenendo gli Stati Uniti avrebbero perso parte della loro credibilità, mettendo a rischio anche i propri interessi nazionali; d'altra parte regolari interventi unilaterali avrebbero implicato costi eccessivi, sia in termini economici che di vite umane. Nel riconoscere tale situazione, non deve pertanto sorprendere un coinvolgimento più ampio nelle operazioni di pace e l'acquisizione di una migliore professionalità in materia da parte dei responsabili della Difesa americana.

La Somalia fornì una prima occasione per l'applicazione concreta della nuova politica americana.

2.2. La Risoluzione 814 segna una prima svolta della politica di Clinton nei confronti della Somalia.

La risoluzione 814 del 26 marzo 1993 segnò un importante passaggio della politica americana nei confronti della Somalia: la costituzione dell'UNOSOM II permise di passare da una fase iniziale di minor interesse ad una nuova fase in cui la Somalia venne considerata come una buona occasione per concretizzare alcuni principi della nuova strategia di politica estera. La nuova posizione assunta dagli Stati Uniti permise inoltre il raggiungimento di un

³⁶ US Congress, Senate Committee on Armed Services, *International Peacekeeping and Peace Enforcement: Hearings before the Subcommittee on Coalition Defense and Reinforcing Forces*, 103rd Congress, 1st Session, 14 July 1993, S.Hrg. 103-353, 12-13.

³⁷ General. C. Powell, "US Forces: The Challenger Ahead", *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 5, Winter 1992-1993, pp. 32-45.

nuovo equilibrio nei rapporti con le Nazioni Unite, le quali, davanti al disinteresse iniziale dell'amministrazione Clinton, avevano acquisito una maggiore influenza nel processo decisionale relativo alla Somalia .

Il 26 marzo 1993 il Consiglio di Sicurezza adottò all'unanimità la risoluzione 814 con cui venne intrapresa un'azione di imposizione della pace più globale rispetto a quella condotta nell'ambito della *Restore Hope* e con cui si dette avvio alla terza tappa dell'azione dell'ONU in Somalia. Prevedendo la prima operazione di imposizione della pace realizzata sotto il comando delle Nazioni Unite dopo la crisi del Congo, la risoluzione 814 risultò rispetto alle precedenti particolarmente completa, in quanto in essa, oltre al problema dell'assistenza umanitaria venne presa in considerazione una pluralità di aspetti della crisi somala³⁸.

Il Consiglio dichiarando di agire in base al Cap. VII, decise di aumentare gli effettivi della UNOSOM II, di ampliarne il mandato e di fissarne la scadenza al 31 ottobre 1993, riservandosi comunque la possibilità di decidere un'eventuale proroga. Il Consiglio chiese inoltre al Segretario di assumere il comando dell'operazione e la responsabilità del consolidamento, dell'espansione e del mantenimento delle condizioni di sicurezza, nonché di organizzare in modo rapido, regolare e programmato la transizione dall'UNITAF all'UNOSOM II; l'operazione a cui si dette avvio era infine caratterizzata dalla possibilità per i caschi blu di ricorrere alla forza per realizzare l'obiettivo del disarmo delle fazioni somale e poi procedere alla ricostruzione politica ed economica della Somalia.

La risoluzione 814 rappresentò per alcuni versi un compromesso tra la posizione e le aspettative del Segretario Generale, da un lato, e quelle dell'amministrazione americana, dall'altro. Se Boutros Ghali ottenne una soddisfazione particolare nella definizione del mandato e dell'estensione territoriale della UNOSOM II, gli Stati Uniti ottennero delle soluzioni vantaggiose per quanto riguardava la questione del comando militare e del controllo politico della missione oltre che per la sua durata. Nell'affrontare queste due dinamiche parallele si potrà osservare come la risoluzione 814 abbia costituito in primo luogo un precedente nell'applicazione del quarto capitolo dell'*Agenda for Peace* relativo al *peace-enforcement*, e in secondo luogo una chiara applicazione dell'*assertive multilateralism* di M. Albright.

³⁸ U.N. Doc. S/25354, 26 Marzo 1993, par. 7.

Nella definizione del mandato della UNOSOM II il Consiglio di Sicurezza riprese una delle opzioni che il Segretario Generale aveva proposto nel novembre del 1992 e che non era stata accolta dal Consiglio di Sicurezza a causa dell'attribuzione del controllo militare dell'operazione alle Nazioni Unite e della previsione di una soluzione che andava ben oltre l'assistenza umanitaria rispecchiando la visione di una "soluzione globale" sostenuta fin dall'inizio della crisi somala da parte del Segretario Generale.

Nel mandato dell'UNOSOM II si distinguevano tre categorie di obiettivi³⁹:

- ✓ Le responsabilità in materia di *peacemaking* relative al disarmo, alla riconciliazione tra le parti in conflitto e all'incoraggiamento alla partecipazione della società civile somala al processo di pace;
- ✓ Le responsabilità in materia di *peacekeeping* relative al controllo del cessate-il-fuoco tra le parti, al programma di sminamento e all'assistenza nel rimpatrio dei rifugiati e dei profughi;
- ✓ Le responsabilità in materia di *peacebuilding* tra cui la ricostruzione del sistema politico e giuridico del paese e la creazione di una forza di polizia locale.

L'ampio mandato attribuito all'operazione denotò dunque una chiara volontà da parte dell'Organizzazione di non circoscrivere la propria azione all'attività di assistenza umanitaria e alla creazione di condizioni di sicurezza per la sua realizzazione: si trattò di una svolta importante per la crisi somala, ma ciò nonostante non innovatrice per la prassi delle Nazioni Unite, dal momento che già in precedenti occasioni si era assistito alla formulazione di mandati multifunzionali (UNTAG, UNTAC, etc.).

Il carattere eccezionale del mandato della UNOSOM II consistette infatti nei mezzi che il Consiglio di Sicurezza aveva messo a disposizione dei caschi blu: anche in tal caso la risoluzione riprese la proposta del Segretario Generale, che prevedeva la possibilità di ricorrere alla forza non solo per legittima difesa, ma nell'ambito del Capitolo VII, per dare applicazione alla risoluzione, e dunque per imporre la pace. In tal senso la risoluzione 814 costituì un precedente significativo nella prospettiva di una futura sistematizzazione delle operazioni di *peace enforcement* e quindi della rivitalizzazione delle norme della Carta relative alla costituzione di un esercito delle Nazioni Unite⁴⁰.

³⁹ S. Lalande, *Somalia: major issues for future UN peace-keeping*, Graduate Institute for International Studies, International Colloquium on new dimensions of peacekeeping, 10-11 mars 1994, p. 11.

⁴⁰ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992, p. 85.

La risoluzione 814 si inquadra nella tendenza da parte delle Nazioni Unite ad abbandonare, di fronte all'aggravarsi delle situazioni di crisi, gli schemi non sempre efficaci delle operazioni di mantenimento della pace per intraprendere operazioni di ristabilimento-imposizione della pace, prima di passare alla fase del consolidamento: in altri termini si collocava nell'ambito del c.d. *"forced development of peace-keeping"*⁴¹ che stava caratterizzando la recente prassi del Consiglio di Sicurezza. In questa prospettiva si può quindi affermare che dopo la ris. 751 con cui si era avviata una missione qualificata di "seconda generazione" in ragione della sua particolare finalità umanitaria, la ris. 814 costituì la prima operazione di *peacekeeping* di "terza generazione", il cui carattere distintivo andava ravvisato nei poteri coercitivi di cui essa disponeva⁴².

Il sostegno americano dato al mandato della UNOSOM II rappresentò un'evoluzione significativa per la politica di Clinton: mentre nel novembre 1992 Bush aveva sottolineato più volte che gli Stati Uniti non sarebbero stati coinvolti nel processo di ricostruzione politica della Somalia limitandosi a risolvere il dramma umanitario della popolazione civile, Clinton giunse alla decisione completamente opposta. Con l'adozione della risoluzione, M. Albright affermò esplicitamente che "gli Stati Uniti sarebbero stati coinvolti in un'esperienza senza precedenti finalizzata alla ricostruzione di uno stato e al suo reinserimento nella comunità internazionale"⁴³. Il cambiamento radicale degli obiettivi della missione ebbe, come vedremo successivamente, un forte impatto sia sui rapporti delle Nazioni Unite con le fazioni somale sia sulla politica americana, sebbene al momento della decisione non si fosse assistito a grandi consultazioni dell'amministrazione con il Congresso o ad una grande eco nella stampa americana⁴⁴.

Le contraddizioni della Ris. 814: dall'estensione spazio-temporale alla catena di comando.

La definizione di un mandato così ambizioso non fu esente da contraddizioni che provocarono una serie di difficoltà durante la conduzione dell'operazione relative principalmente all'estensione spaziale del mandato, al finanziamento e alla questione del comando dell'operazione, compromettendone alla fine i suoi risultati.

⁴¹ M. Goulding, "The evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 1993, p. 463.

⁴² M. Pontecorvo, "Somalia e Nazioni Unite", P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1995, 135.

⁴³ J. Bolton, "Wrong Turn in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 73, January-February 1994, p. 61.

In primo luogo la risoluzione 814 prevedeva che l'UNOSOM II riuscisse a dispiegarsi sull'intero territorio somalo, pur godendo di un equipaggiamento minore rispetto alla UNITAF e pur essendo composta da truppe provenienti da 29 paesi diversi, fatto che indubbiamente generò numerosi problemi di coordinazione. Dal momento che l'UNITAF era riuscita a coprire il 40 % del territorio somalo, come sarebbe riuscita l'UNOSOM II a coprire l'intero paese, compresa la Somaliland⁴⁵? La previsione di un'estensione così ampia dell'UNOSOM rispecchiava ancora una volta il progetto di ricostruzione politica del Segretario Generale orientato verso la restaurazione di uno stato somalo forte.

In secondo luogo essendo un'operazione interamente diretta dalle Nazioni Unite, l'UNOSOM II gravava economicamente sul bilancio dell'Organizzazione. Il costo della missione fu stimato di 1,5 miliardi di dollari ad anno. Per i primi sei mesi dell'operazione, dal 1 maggio al 31 ottobre, il Segretario generale elaborò la seguente ripartizione dei costi⁴⁶:

1.	Componente militare	Contingenti militari	320.022 \$
		Altre spese	117.000 \$
2.	Polizia civile		9.246 \$
3.	Spese per il personale civile (comprese le spese per il trasferimento)		57.231 \$
4.	Affitto e mantenimento dei locali		122.445 \$
5.	Veicoli		39.664 \$
6.	Operazioni aeree		91.120 \$
7.	Servizi e rifornimenti		39.362 \$
8.	Sminamento		12.050 \$
	Totale netto		856.355 \$

Considerando queste cifre alla luce della situazione economica dell'ONU, è possibile comprendere meglio le difficoltà incontrate dall'UNOSOM. Nel giugno del 1993 il Segretario Generale si rivolse agli Stati dichiarando la bancarotta delle Nazioni Unite⁴⁷:

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ J. M. Sorel, "La Somalie et les Nations Unies", *AFDI*, XXXVIII, 1992, p. 86.

⁴⁶ U.N. Doc. S/25354, add.2, 22 mars 1993.

⁴⁷ B. Ghali, "L'ONU au bord de la ruine", *Le Monde*, 29-30 aout 1993.

nell'estate del 1993 le spese mensili delle Nazioni Unite per finanziare i costi di ordinaria amministrazione e le operazioni di mantenimento della pace ammontavano a circa 310 milioni di dollari, mentre il saldo attivo dell'ONU era di soli 357 milioni di dollari. Il debito che gli stati avevano contratto con l'Organizzazione ammontava a 2,2 miliardi di dollari, metà dei quali riguardanti le operazioni di pace. In una situazione così precaria, il Segretario Generale, oltre alla previsione dei costi semestrali, aveva stimato che soltanto il costo di avvio dell'UNOSOM II sarebbe ammontato a 189 milioni di dollari: tali difficoltà spiegavano la moltiplicazione delle proposte per la creazione di Fondi speciali, come il Fondo per la pace creato con la risoluzione 794, e degli appelli per finanziamenti privati. Infine il difficile avvio della UNOSOM II rappresentò per il Segretario Generale un'altra occasione per sollecitare gli Stati a includere il finanziamento delle operazioni di pace nel bilancio della difesa, che nel 1992 era stato stimato a livello mondiale di 1.000 dollari, piuttosto che lasciarlo gravare su quello degli affari esteri, tradizionalmente inferiore⁴⁸.

Disponendo di un finanziamento così ridotto le Nazioni Unite furono obbligate a cercare di raggiungere gli obiettivi prefissati nel minor tempo possibile: la definizione del 31 ottobre come primo limite di tempo entro il quale portare a termine la missione rispondeva in parte a questa esigenza ma allo stesso tempo era anche una conseguenza delle pressioni dell'amministrazione americana. Diversamente da quanto era successo nel caso dell'UNITAF, Clinton si mostrò determinato a definire in partenza una "strategia di uscita" e in fase di negoziazione della risoluzione 814 il Rappresentante americano fece pressione per l'inserimento della data del 31 ottobre, lasciando comunque al Consiglio di Sicurezza il potere di prorogare ulteriormente la durata dell'operazione, nel caso in cui gli obiettivi non fossero stati raggiunti. La seconda contraddizione più importante consistette dunque nell'estensione del mandato in uno spazio temporale notevolmente ridotto aggravata dal fatto che i vari obiettivi erano per la maggior parte collegati fra loro: la ricostruzione del sistema politico presupponeva infatti il rimpatrio dei profughi, per il quale era necessario un ambiente sicuro, realizzabile a sua volta attraverso una politica di disarmo e di riconciliazione. La ricostruzione politica ed economica della Somalia sarebbe stata difficilmente perseguibile nell'arco di sei mesi.

⁴⁸ B. Boutros Ghali, *Agenda per la pace. Diplomazia preventiva, Ristabilimento della pace, mantenimento della pace*, 17 Giugno 1992, A/47/277-S/24111, par. 48.
U.N. Doc. S/25354, add.1, 11 mars 1993.

Nonostante l'ONU avesse acquisito un peso maggiore durante la negoziazione della risoluzione 814 e gli Stati Uniti non fossero più la potenza militare principalmente coinvolta in Somalia, questi ultimi conservarono ugualmente una posizione di forte influenza soprattutto sulla direzione dell'operazione, sia politica che militare, al punto che il personale delle Nazioni Unite era difficilmente distinguibile da quello di Washington. Già in occasione della nomina del comandante dell'UNOSOM effettuata il 13 febbraio, era stato tenuto conto delle particolari esigenze americane: la scelta del Generale Cevik Bir, proveniente dalla Turchia, paese membro della Nato, avrebbe evitato agli Stati Uniti di porre 4.000 uomini sotto un comando del tutto straniero. Successivamente il Segretario Generale aveva nominato Rappresentante Speciale per la Somalia l'Ammiraglio americano, Jonathan T. Howe; ex consigliere per la sicurezza nazionale durante l'amministrazione Bush. Nello svolgimento della sua missione Howe fu accompagnato da altri due rappresentanti americani: April C. Glaspie, ex-ambasciatore americano in Iraq, e Don Tietelbaum, funzionario del Dipartimento di Stato, di stanza a Nairobi.

Le novità maggiori riguardarono comunque la catena di comando militare della UNOSOM II e le condizioni a cui le sfere militari accettarono questo nuovo coinvolgimento, lasciando in disparte la strategia dell'*assertive multilateralism*.

Con la partecipazione militare alla UNOSOM II gli Stati Uniti compirono un grande passo in avanti: per la prima volta truppe americane furono poste sotto un comando diverso da quello nazionale e inserite in un'operazione di pace delle Nazioni Unite. In realtà la previsione della continuità del sostegno da parte delle Stati Uniti una volta conclusa l'operazione *Restore Hope* era stata già fatta dall'amministrazione Bush e riconfermata da Clinton: il cambiamento avvenne in corso d'opera, in quanto, come si è visto, la risoluzione 814 andò ben oltre l'originaria previsione di avvicinare l'UNITAF con una operazione di *peacekeeping*.

Nonostante questa nuova partecipazione la catena di comando della UNOSOM presentò delle peculiarità difficilmente riconducibili ad una concretizzazione della politica multilaterale degli Stati Uniti rappresentando un'altra importante contraddizione della nuova operazione dell'ONU.

Nella risoluzione 814 il Segretario Generale aveva previsto che l'UNOSOM II fosse costituita da 28.000 unità militari e 2.800 unità civili⁴⁹: rispetto all'UNITAF che nel gennaio 1993 aveva raggiunto il dispiegamento di 37.000 unità, non si era pertanto assistito ad un aumento dell'entità numerica, bensì ad un ampliamento dei paesi partecipanti (29 nel caso dell'UNOSOM II contro i 23 dell'UNITAF). A causa dei problemi amministrativi, finanziari e logistici molti dei contingenti promessi non furono comunque in grado di schierarsi prima del passaggio dall'UNITAF all'UNOSOM II, avvenuto il 4 maggio, e giunsero in Somalia solo nell'autunno del 1993. Alla data del 30 aprile 1993 15 paesi presero parte all'UNOSOM, più di metà dei quali erano già presenti in Somalia durante la *Restore Hope*, per un totale di 18.404 unità⁵⁰. Al 31 luglio il numero dei paesi partecipanti era salito a 27 per un totale di 20.707 uomini⁵¹, che risultava ancora inferiore alla cifra prevista dal Segretario Generale. Soltanto nell'autunno riuscirono ad arrivare le truppe egiziane e quelle indiane che permisero di raggiungere un dispiegamento di 29.284 uomini.

Per quanto riguardava la partecipazione americana all'UNOSOM II dei 21.000 uomini schierati durante la *Restore Hope* 4.000 unità addette alla logistica passarono sotto il comando del Generale Bir, comandante dell'UNOSOM II. La peculiarità della partecipazione americana consistette nella permanenza in Somalia di altre forze americane, USforSom, che a differenza delle 4.000 unità logistiche, rispondevano direttamente al CENTCOM. La USforSom era composta da circa 17.000 unità, di cui circa 1.300 costituivano la *Quick Reaction Force* (QRF), mentre il restante apparteneva alla *Joint Task Force* (JTF) schierata al largo della costa somala, pronta ad intervenire in caso di peggioramento della situazione.

Ciò che permise di mantenere un certo grado di autonomia alle sfere militari americane ed una forte leadership nel processo decisionale rispetto agli altri paesi coinvolti nell'operazione fu dunque la catena di comando, condizione per la partecipazione americana: se da un lato il Generale Bir esercitava il controllo operativo sui vari contingenti nazionali della forza

⁴⁹ U.N. Doc. S/25354, add.1, 11 mars 1993.

⁵⁰ Composizione UNOSOM II al 30 aprile 1993: Australia, India, Nigeria, Pakistan, Zimbabwe (presenti fin dall'UNOSOM I); Botswana, Canada, Egitto, Nuova Zelanda, Stati Uniti (presenti durante l'UNITAF); Bangladesh, Irlanda, Malesia, Nepal, Romania. (Adibe, Clement, *Managing Arms in Peacekeeping Processes: Somalia*, Geneva, UNDIR, 1995, p.65).

⁵¹ Composizione UNOSOM II al 31 luglio 1993: Arabia Saudita 678; Australia 30; Bangladesh 25; Belgio 998; Botswana 204; Canada 5; Corea del Sud 61; Egitto 540; Emirati Arabi Uniti 763; Francia 1.130; Germania 772; Grecia 110; India 5; Italia 2.538; Kuwait 108; Malesia 873; Marocco 1.341; Nuova Zelanda 43; Nigeria 561; Norvegia 137; Pakistan 4.973; Romania 236; Stati Uniti 2.703; Svezia

ONU e quindi anche sulle unità logistiche americane, dall'altro il Generale Montgomery dell'Esercito Usa era stato nominato sia vice comandante dell'UNOSOM II, sia comandante della USforSom. In questa seconda funzione il Gen. Montgomery esercitava il controllo operativo e tattico sulla QRF e sulla JTF che di volta in volta erano chiamate ad appoggiare le operazioni dei contingenti ONU e che dipendevano direttamente dal CENTCOM.

Infine nell'agosto 1993, quando, come vedremo nel prossimo paragrafo, le tensioni tra le fazioni somale e la UNOSOM II aumentarono, gli Stati Uniti inviarono un nuovo contingente costituito da un'unità di Rangers, la *Task Force Rangers*, e da forze speciali. La TFR, considerata una capacità militare a livello strategico, aveva una propria catena di comando che, partendo da CENTCOM giungeva direttamente al suo Comandante in Somalia, il Generale William. F. Garrison, senza passare né attraverso la struttura dell'ONU, né attraverso la linea di comando della USforSom: in altre parole, la TFR rimaneva sotto il controllo operativo e tattico di CENTCOM esercitato in Somalia dal Gen. Garrison. Il fatto che il Generale Montgomery non avesse il controllo operativo di tale forza non poteva non rappresentare un ulteriore elemento di complessità e di confusione, anche se lo stesso Montgomery si adoperava per mantenere stretti rapporti con il Gen. Garrison, in modo da coordinare l'impiego della TFR con quello della QRF.

In sintesi dall'estate del 1993 le forze in Somalia operavano sotto tre diverse catene di comando militare, la UNOSOM II, la QRF e la TFR, tra cui le ultime due collegate al CENTCOM americano.

Prima di passare ad analizzare le difficoltà pratiche che questa catena di comando creò nello svolgimento dell'operazione è utile notare che la struttura del comando militare e politico dell'UNOSOM II compromise già nella fase di formulazione della missione la sua appartenenza esclusiva alle Nazioni Unite: pur riconoscendo significativi elementi di differenziazione rispetto alle azioni coercitive adottate ad esempio nella crisi del Golfo e ammettendo l'impossibilità di dare piena attuazione all'art. 43 della Carta, molti autori sostennero che il controllo da parte delle Nazioni Unite sulla UNOSOM II "esisteva solo sulla carta"⁵².

130; Tunisia 143; Turchia 320; Zimbabwe 928; Marshall 68. (Adibe, Clement, *Managing Arms in Peacekeeping Processes: Somalia*, Geneva, UNDIR, 1995, p. 56).

⁵² M. Goulding, "The evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, 1993, p. 463.

Nonostante l'ombra della catena di comando dell'operazione, l'accettazione da parte degli Stati Uniti di un mandato così ambizioso come fu quello dell'UNOSOM II, segnò la maggiore espressione del multilateralismo americano nei confronti delle operazioni di pace, a cui corrispose un nuovo passo in avanti nel progetto di riforma che parallelamente stava procedendo all'interno dell'amministrazione e che giunse ad una sua prima vera concretizzazione nel luglio del 1993.

2.3. L'apice dell' *assertive multilateralism*: la prima versione del PDD.

A seguito del nuovo impegno in Somalia e della prima formulazione della riforma della politica americana nei confronti delle operazioni di pace multilaterali conclusasi con il PRD 13 del maggio 1993, la commissione del Consiglio di Sicurezza Nazionale elaborò la prima versione del futuro PDD 25 raggiungendo un consenso sul 95% delle questioni. Ciò che rimase irrisolto fu la questione della responsabilità del finanziamento delle operazioni di pace. Al di là del contenzioso su questo argomento tra il Dipartimento di Stato e quello della Difesa, un primo progetto di legge venne approvato dalla commissione del Consiglio di Sicurezza Nazionale il 19 luglio 1993.

Fin dall'inizio del documento si può osservare una vera e propria "dichiarazione d'intenti multilaterali": dopo aver definito il peacekeeping come uno dei migliori strumenti della comunità internazionale per la risoluzione dei conflitti, gli Stati Uniti si dichiararono pronti a sostenerlo politicamente, economicamente e militarmente. Pur mantenendo la propria capacità di agire unilateralmente o attraverso coalizioni, in caso di minaccia agli interessi americani o degli alleati, gli Stati Uniti si sarebbero impegnati ad utilizzare il peacekeeping come un elemento chiave della strategia di sicurezza nazionale. A differenza della precedente amministrazione, che con la NSDD 74 aveva previsto la partecipazione militare americana solo con il contributo delle *unique military capabilities*, in questa circostanza si affermava che in linea di principio gli Stati Uniti avrebbero partecipato a qualunque operazione di pace fornendo qualsiasi sostegno⁵³.

Il progetto di legge affrontò cinque questioni principali: il voto in favore di una nuova operazione di pace; la partecipazione a tale operazione; il controllo e il comando; la

⁵³ A.S. Holmes, "Clinton May Let US troops Serve Under UN Chiefs", *New York Times*, 18 August 1993.

previsione di un database delle Nazioni Unite riguardante le forze messe a disposizione dagli Stati; la riforma del DPKO.

In primo luogo il PDD riprese i principi, già elaborati nel PRD 13, che gli Stati Uniti avrebbero dovuto seguire prima di sottoscrivere una nuova operazione di pace⁵⁴:

- Si doveva trattare di una minaccia alla sicurezza internazionale che poteva spaziare dall'improvviso venir meno di un sistema democratico alle violazioni dei diritti umani;
- Doveva esserci un chiaro consenso della comunità internazionale ad intervenire multilateralmente;
- Dovevano essere fissati obiettivi chiari e dovevano essere previsti eventuali passaggi tra *peacekeeping* e *peace-enforcement*;
- Dovevano essere previsti mezzi economici e risorse adeguati per il raggiungimento degli obiettivi.

Una seconda serie di criteri illustrava invece la questione della partecipazione americana⁵⁵:

- Gli Stati Uniti avrebbero fornito le proprie truppe se interessi americani, generali o specifici, avessero tratto vantaggio da tale partecipazione;
- Il contributo militare non avrebbe dovuto intaccare la capacità di reazione in caso di un'altra crisi;
- La partecipazione americana doveva essere necessaria per il successo dell'operazione o per facilitare la partecipazione di altri stati;
- Doveva essere identificata in partenza una strategia di uscita;
- Doveva sussistere il sostegno all'interno dell'amministrazione americana.

La terza questione riguardava il comando e il controllo delle truppe americane e data la complessità del soggetto venne quasi interamente risolta dai membri della commissione appartenenti al Pentagono. Restando fermo il fatto che il presidente degli Stati Uniti avrebbe mantenuto il comando sulle forze americane, gli Stati Uniti avrebbero posto le proprie truppe sotto un comando straniero delle Nazioni Unite, valutando questa possibilità caso per caso. Il raggiungimento di questa conclusione fu una conseguenza del precedente

⁵⁴ I. H. Daalder, "Knowing when to say no: the development of US Policy for Peacekeeping", in W J Durch *UN peacekeeping, American politics and the uncivil wars of the 1990s*, St Martin's Press, New York, 1996, p. 196.

che aveva costituito la Somalia, una sorta di legittimazione dottrinale di un fatto già accaduto. Oltre alla valutazione di ogni caso specifico il Pentagono richiese che il comando sotto il quale sarebbero state poste le truppe americane, risultasse accettabile per gli Stati Uniti, riferendosi implicitamente alla necessaria provenienza del comandante da un paese membro della Nato o da un paese con una struttura militare “di primo ordine”⁵⁶. Infine il Pentagono pose altre due condizioni: il non coinvolgimento americano in operazioni prive di una strategia di uscita e il mantenimento di comunicazioni indipendenti tra i comandanti delle truppe americane e le autorità militari. A riguardo di quest’ultima precisazione fu specificato che le truppe americane non sarebbero state tenute ad eseguire ordini che ritenevano al di fuori del mandato originario della missione, o illegali secondo il diritto americano o internazionale o militarmente imprudenti⁵⁷.

Nonostante la rigidità del Pentagono su queste condizioni alcuni ufficiali temevano che si trattasse di un’arma a doppio taglio: la stessa Albright dimostrò le sue riserve nei confronti di queste richieste sottolineando come esse avrebbero creato problemi di coordinazione a livello di comando all’interno delle Nazioni Unite⁵⁸.

Il progetto di legge affrontò inoltre la previsione di un database delle Nazioni Unite attraverso il quale il Segretario Generale sarebbe stato informato delle forze militari messe a disposizione da tutti i paesi membri. Si trattava di una proposta che riprendeva il modello del *Nato Defense Planning Questionnaire* attraverso il quale i paesi membri annualmente stilavano l’elenco delle forze messe a disposizione dell’Alleanza. L’idea, come notò M. Albright, “era quella di sviluppare un database delle forze su cui il Segretario Generale poteva o non poteva contare invece di costringerlo a chiedere ogni volta la disponibilità di ogni stato”⁵⁹.

Infine uno degli scopi principali della riforma dell’amministrazione era quello di rafforzare le capacità stesse delle Nazioni Unite e la loro credibilità per far fronte alla crescente domanda di operazioni di pace. A riguardo, nel giugno del 1993, M. Albright

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ I. H. Daalder, “Knowing when to say no: the development of US Policy for Peacekeeping”, in W J Durch *UN peacekeeping, American politic, and the uncivil wars of the 1990s*, St Martin’s Press, New York, 1996, p. 197.

⁵⁷ B. Gellman, “US Reconsiders Putting GIs under UN”, *Washington Post*, 22 September 1993.

⁵⁸ B. Gellman, “Wider UN Police Role Supported”, *Washington Post*, 5 August 1993.

⁵⁹ A.S. Holmes, “Clinton May Let US troops Serve Under UN Chiefs”, *New York Times*, 18 August 1993.

aveva affermato che esistevano numerose carenze all'interno delle Nazioni Unite, individuando il maggior problema del peacekeeping nella sua improvvisazione. Il PDD, riprendendo i risultati già raggiunti dalla NSDD 74, propose il raddoppiamento dello staff dei quartieri generali delle Nazioni Unite, per un totale di 100 persone, 20 delle quali inviate dal Dipartimento di Stato e da quello della Difesa americani. Venne inoltre proposto di riformare il Dipartimento delle Nazioni Unite per il Peacekeeping, prevedendo la costituzione di nuovi reparti: uno per l'informazione e la ricerca; uno operativo, uno per la logistica e uno per le riforme future.

Come accennato precedentemente una volta presentato il documento finale per l'approvazione da parte della Commissione del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, era rimasto in sospeso soltanto il finanziamento delle operazioni di pace: si trattava di una questione spinosa visto il continuo aumento dei costi che nel 1993 avevano raggiunto 3 miliardi di dollari, mentre la quota degli Stati Uniti era aumentata dal 30.4% al 31.7%, data l'impossibilità della Russia di versare la quota pagata fino a poco prima dall'Unione Sovietica. Il Dipartimento di Stato e quello della Difesa si trovarono in contrasto su tale responsabilità: sebbene il Dipartimento di Stato vedesse nel bilancio del Pentagono una sicurezza, temeva allo stesso tempo che il passaggio della completa responsabilità economica si sarebbe tradotto anche in un trasferimento della responsabilità politica: si trattava in effetti di due questioni strettamente collegate. Questa prima versione del PDD rappresentò un cambiamento rivoluzionario nella politica americana, sebbene per determinate questioni fossero state poste rigide condizioni e alcuni aspetti fossero rimasti irrisolti. Lo spirito generale del documento seguiva indubbiamente la politica dell'*assertive multilateralism*, sostenendo un maggiore e migliore impiego dello strumento del *peacekeeping*, riconoscendo le Nazioni Unite come il maggior attore sulla scena mondiale, e contribuendo a pieno titolo alle operazioni multilaterali, in tutti i loro aspetti, economico, militare e politico.

L'accoglienza riservata al documento dalle Nazioni Unite fu indubbiamente positiva; a titolo riassuntivo è utile citare le parole di Kofi Annan, sottosegretario generale incaricato del *peacekeeping*, il quale riconobbe come si stesse assistendo "ad un cambiamento definitivo concretizzatosi in una nuova disponibilità degli Stati Uniti a diventare partner delle Nazioni

Unite [...] Essendo le operazioni di pace sempre più di difficile gestione, la partecipazione americana risultava sempre più importante”⁶⁰.

Questa nuova partnership durò ben poco: le principali cause andranno ricercate *in primis* nel deterioramento della situazione somala aggravatasi in conseguenza della stessa risoluzione 814.

3. VERSO LA GUERRA UMANITARIA.

La fase di transizione tra l'UNITAF e la UNOSOM II fu completata all'inizio di maggio: il 1 maggio ebbe luogo il trasferimento della responsabilità economica ed amministrativa, mentre il 4 maggio quello della responsabilità del comando militare tra il Generale Johnston e il Generale Bir.

Il carattere eccezionale della risoluzione 814 che aveva istituito la UNOSOM II ebbe importanti conseguenze fin dall'inizio della missione, mettendo in evidenza fin da subito le difficoltà che sarebbero conseguite da un mandato così ampio. Diversamente dalla precedente operazione, che si era limitata ad un disarmo strategico, volto a garantire la sicurezza delle truppe sul terreno, e ad un approccio politico che aveva legittimato determinati leader, lasciandone in disparte altri, la *Continue Hope* si caratterizzò per il perseguimento di un disarmo generale delle fazioni e per la ricostruzione dello stato somalo: si trattò di due obiettivi che avrebbero comportato una maggiore interferenza nelle questioni interne della Somalia, in grado di minare il potere delle singole fazioni e gli equilibri raggiunti dalle missioni diplomatiche di Oakley. La disponibilità alla negoziazione da parte dei vari leader, anche in occasione della Conferenza di Addis Abeba del 27 marzo, era stata fondamentale collegata alla distribuzione di nuovi aiuti umanitari da parte della comunità internazionale; una volta che l'UNOSOM II acquisì un carattere più militare che umanitario, oltre che un mandato destinato ad interferire profondamente nelle questioni interne dello stato somalo, la disponibilità, anche apparente, alla negoziazione da parte delle fazioni più forti, soprattutto del SNA di Aideed, venne meno.

3.1. La deriva militare dell'UNOSOM II.

⁶⁰ J. Smith, J. Preston "US Plans Wider Role in UN Peacekeeping", *Washington Post*, 18 June 1993.

Le cause del deterioramento della situazione, che si concretizzò una prima volta nell'attacco del 5 giugno contro il contingente pakistano a Mogadiscio, vanno dunque ricercate in questa trasformazione profonda degli obiettivi dell'intervento in Somalia, che costituì a sua volta l'origine di un'ulteriore trasformazione concretizzatasi nella risoluzione 837, con la quale il carattere umanitario della missione lasciò definitivamente spazio a quello militare.

Per spiegare l'attacco del 5 giugno sono state formulate due ipotesi, che sembrano non escludersi a vicenda.

Una prima tesi individua nell'approccio utilizzato dalla UNOSOM II la responsabilità maggiore dell'incidente: conseguentemente alla Conferenza di Addis Abeba le Nazioni Unite avrebbero cercato di programmare la ricostruzione dello stato somalo attraverso un approccio di "bottom up", ovvero ampliando lo scenario politico somalo attraverso la costituzione dei consigli di distretto e consigli regionali, che seppur diretto ad indebolire il potere regionale di tutte le fazioni, avrebbe colpito maggiormente quelle più forti, e in particolare il SNA di Aideed⁶¹.

Durante il primo mese di azione della UNOSOM II si assistette infatti ad un tentativo di emarginare la fazione di Aideed dal processo politico⁶², o quantomeno di non attribuirle la stessa importanza che le aveva riservato l'ambasciatore Oakley. L'UNOSOM II si preoccupò di sviluppare rapporti anche con le altre fazioni, ad esempio con quella del Generale Abshir Mossa, del clan dei Mijerteen, a favore del quale si schierò, quando a metà maggio Aideed progettò un piano di pace regionale che minava notevolmente il potere e l'influenza di Abshir. Un altro segnale del tentativo di emarginare Aideed provenne quando il 3 giugno l'UNOSOM annunciò un accordo di pace per la città di Kismayo, dal quale risultava escluso dal controllo della città il Colonnello Omar Jesse appartenente al clan degli Hawiyé e pertanto uno dei principali alleati di Aideed. Infine la decisione presa il 5 giugno dall'UNOSOM di procedere a nuove ispezioni nella zona sud di Mogadiscio fu interpretata da Aideed come una nuova provocazione nei suoi confronti.

La seconda tesi ipotizza invece che fin dall'inizio del 1993 il Generale Aideed stesse studiando le sue mosse per impedire la realizzazione del programma delle Nazioni Unite in Somalia, temendo che il disarmo e la ricostruzione politica del paese avrebbero diminuito il

⁶¹ J. Lancaster, K. Richburg, "UN Rejected Somali Overture", *The Washington Post*, 16 October 1993.

suo potere. Fonti di intelligence militare e fonti somale riportarono che, nonostante le apparenti garanzie date per il disarmo, Aideed era impegnato già dalla primavera del 1993 ad aumentare e potenziare il suo armamento⁶³. D'altra parte l'impegno della UNITAF nei confronti del disarmo non si era concretizzato in confische generalizzate, ma aveva vietato la visibilità delle armi per le strade di Mogadiscio, permettendo alle milizie di trasferirle e nasconderle nelle campagne circostanti la città. Dal momento che il disarmo totale delle milizie rientrò tra gli obiettivi primari del mandato della UNOSOM II uno scontro tra le forze dell'ONU e le milizie sarebbe stato inevitabile⁶⁴. A riguardo Aideed fugò ogni dubbio sulle sue intenzioni con una serie di attacchi e minacce verbali rivolti alla UNOSOM lanciati da Radio Mogadiscio fin dal febbraio 1993.

In ogni caso fu l'insieme di questi due fattori – l'emarginazione di Aideed prodotta dalla Nazioni Unite e la mancanza di volontà di cooperazione da parte dello stesso Aideed – a comportare l'inizio degli scontri tra caschi blu e miliziani che proseguirono per tutta l'estate seguente, generando una vera e propria guerra umanitaria.

I rapporti tra le Nazioni Unite e la fazione di Aideed si inasprirono ai primi di giugno, quando Aideed aumentò nel numero e nella violenza gli attacchi verbali da Radio Mogadiscio contro l'interferenza della UNOSOM nelle questioni di politica interna, provocando la decisione da parte delle Nazioni Unite di chiudere la stazione radio. Il 4 giugno Aideed apprese l'intenzione dell'UNOSOM di provvedere a nuove ispezioni nella zona sud di Mogadiscio, finalizzate alla confisca di armi: si sarebbe trattato di un'azione che aveva ottenuto il pieno sostegno degli Stati Uniti, convinti anch'essi che Aideed costituiva il principale nemico per l'attuazione della risoluzione 814. Il 5 giugno un contingente pakistano procedendo all'ispezione di Radio Mogadiscio si scontrò con i miliziani di Aideed: 38 miliziani somali e 24 caschi blu pakistani rimasero uccisi, mentre si contarono 130 feriti tra le fila somale e 56 tra le forze pakistane⁶⁵; si trattò del maggiore numero di vittime tra i soldati dell'ONU dal 1961, quando nel Congo erano morti 44 Caschi blu.

Il pesante bilancio dello scontro provocò l'immediata riunione del Consiglio di Sicurezza, che il 6 giugno adottò all'unanimità la risoluzione 837, con la quale denunciò il

⁶² P. Cockburn, "U.S. Envoy Faulted over Somali Role", *The Independent*, 22 September 1993.

⁶³ K. Menkhaus, "Getting Out vs. Getting Through: U.S. and U.N. Policies in Somalia", *Middle East Policy*, vol. 2, n.1, 1993, p. 52.

⁶⁴ K. Richburg, "Aideed Exploited UN's Failure to Prepare", *The Washington Post*, 5 December 1993.

⁶⁵ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, pp. 144.

carattere premeditato dell'attacco contro il contingente dell'ONU, affermando che si era trattato di una deliberata violazione del cessate il fuoco diretta ad impedire con la forza la realizzazione del mandato dell'UNOSOM, e, base al Capitolo VII autorizzò il Segretario Generale a prendere tutte le misure necessarie contro i responsabili degli attacchi armati, sollecitando un'indagine che portasse al loro arresto, alla detenzione e alla punizione.

Immediatamente dopo l'attacco, vista anche la rapidità con cui venne presa la nuova decisione da parte del Consiglio di Sicurezza, la visione che prevalse individuò i responsabili nella fazione di Aideed, accusandola di premeditazione e di pianificazione dell'attacco⁶⁶. In un rapporto di una commissione investigativa indipendente, diretta da Tom Farer, furono invece messe in evidenza le responsabilità della UNOSOM per l'attacco al contingente pakistano, individuando una certa provocazione contro Aideed. Il rapporto precisò che la sera del 4 giugno gli ufficiali del SNA avevano ricevuto un ultimatum con cui era stata preannunciata l'ispezione e, in caso di necessità, l'uso della forza. Nonostante la forte opposizione mostrata dal SNA, l'UNOSOM aveva deciso di procedere ugualmente senza negoziare ulteriormente con Aideed e nonostante il fatto che il Generale Bir non fosse a Mogadiscio, che la maggior parte della QRF fosse di stanza a Kismayo e che il contingente pakistano temesse di cadere in un'imboscata. Il rapporto concluse pertanto che, sebbene si potesse attribuire alle milizie di Aideed la responsabilità per l'attacco iniziale, non si poteva rilevarvi un carattere di pianificazione e di programmazione, considerate le intenzioni provocatorie dell'azione della UNOSOM⁶⁷.

Valutando gli avvenimenti da un'ottica completamente diversa, le Nazioni Unite e i paesi coinvolti nella UNOSOM convennero nel considerare l'attacco di Aideed come un tentativo di mettere alla prova le Nazioni Unite nello svolgimento di un'azione di peace enforcement e nel ritenere che una politica di pacificazione avrebbe in questa circostanza minato la loro credibilità agli occhi della comunità somala e di quella internazionale, comportando il probabile ritiro delle truppe pakistane e generando insicurezza nella permanenza di quelle degli altri paesi. Ritenendo Aideed responsabile degli attacchi, la risoluzione 837 inserì tra gli obiettivi della UNOSOM la cattura del Generale,

⁶⁶ U.N. Doc. S/26022, 1 July 1993; U.N. Doc. S/26738, 12 November 1993.

⁶⁷ J. Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p. 118.

fatto che venne ribadito nel rapporto successivo del Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza del 1 luglio⁶⁸.

La risoluzione 837 segnò pertanto una seconda svolta nell'azione delle Nazioni Unite, guidata ora dal convincimento che la cattura di Aideed potesse contribuire a rafforzare la sicurezza nel paese, agevolando il passaggio alla seconda fase dell'operazione, quella della ricostruzione.

La reazione americana in seguito agli incidenti del 5 giugno e alla nuova risoluzione non fu caratterizzata da particolari manifestazioni: così come nel caso della risoluzione 814, anche la nuova risoluzione non provocò grandi dibattiti al Congresso⁶⁹ o particolari espressioni di opinione da parte del Dipartimento della Difesa o del Pentagono⁷⁰. A Mogadiscio fin dall'inizio della missione l'Ammiraglio Howe aveva svolto un ruolo principale nel processo decisionale, e, non a caso, i nuovi obiettivi della risoluzione 837 rispecchiavano la sua visione dei fatti, così come quella del nuovo inviato speciale americano in Somalia, Robert Gosende, che aveva acquisito da subito la fama di essere un sostenitore di una linea dura nei confronti di Aideed⁷¹. Per il momento si assisteva ancora ad uno scarso dibattito all'interno dell'amministrazione americana; l'inizio delle prime polemiche che comportarono delle conseguenze sulla presa delle decisioni nei confronti della Somalia apparvero solo alla fine di luglio, quando gli scontri armati con i Caschi Blu erano ormai diventati quasi quotidiani e si contavano le prime vittime americane.

A partire dal 12 giugno, ad una settimana dall'imboscata contro il contingente pakistano, le forze delle Nazioni Unite intrapresero a Mogadiscio un'offensiva terrestre ed aerea contro alcune posizioni di Aideed, con l'obiettivo di confiscare grandi quantitativi di armi pesanti e di mettere fuori servizio Radio Mogadiscio. L'azione suscitò il 14 giugno una violenta protesta da parte di una folla di somali, in gran parte costituita da donne e bambini, contro i quali il contingente pakistano aprì il fuoco provocando almeno una decina di

⁶⁸ U.N. Doc. S/26022, 1 July 1993, pp. 8-9.

⁶⁹ J. R. Bolton, "Wrong Turn in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 73, January 1994, p. 62.

⁷¹ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p. 118.

⁷² K. Menkhaus, "Getting Out vs. Getting Through: U.S. and U.N. Policies in Somalia", *Middle East Policy*, vol.2, n.1, 1993, p. 49.

⁷³ O.Rakiya, A.de Waal, *Somalia: human rights Abuses by the United Nations Forces*, London, African Rights 1993.

vittime⁷². La rappresaglia dell'UNOSOM venne considerata sproporzionata rispetto alla giustificazione addotta dai militari, i quali sostennero di aver intercettato nella folla la presenza di uomini armati.

Le polemiche aumentarono in conseguenza dei fatti dei giorni seguenti.

Il 17 giugno furono le truppe marocchine a pagare un forte tributo: il coinvolgimento massiccio delle truppe americane in tale occasione mise in evidenza alcune applicazioni sul campo della c.d. "linea dura", sostenuta da Gosende e da Howe. Quando una forza congiunta, formata da unità terrestri marocchine, francesi e italiane e da unità aeree americane, cercò di entrare nel quartier generale di Aideed nella zona sud di Mogadiscio, incontrò una forte resistenza e difficoltà maggiori del previsto. Supponendo che le forze di Aideed si fossero rifugiate nel *Digfer Hospital*, il più grande ospedale della capitale, le forze dell'UNOSOM II lanciarono un violento attacco contro l'ospedale⁷³, nonostante la presenza di circa 380 pazienti e 230 infermieri. Secondo la Convenzione di Ginevra, un ospedale deve sempre rimanere un luogo protetto: se una delle parti in conflitto viola ad esempio la neutralità dell'ospedale, l'altra parte non può contrattaccare senza fornire la giusta protezione ai civili presenti. In quella occasione l'UNOSOM II si limitò a rispondere al fuoco, utilizzando oltretutto un grado di forza eccessivo rispetto alla minaccia. Durante l'attacco, secondo le indagini compiute in seguito, l'ospedale venne colpito da almeno due missili lanciati da elicotteri: si sarebbe trattato di missili Tow che potevano essere lanciati solo dagli elicotteri americani, gli AC-130 inviati da Washington dopo l'attacco del 5 giugno, che nessun altro contingente possedeva. Nonostante ciò, numerosi responsabili militari americani negarono tale responsabilità, considerando un successo l'azione militare del 12 giugno: il Colonnello Trevor Jones assicurò la stampa che nessun missile Tow era stato lanciato sul Digfer Hospital, mentre il Maggiore Frank Fountain sostenne che le truppe americane, francesi e marocchine erano ricorse alla forza solo per legittima difesa, in

⁷³ Fonti diverse da quelle delle Nazioni Unite sostengono invece che fossero presenti soltanto alcuni cecchini sul tetto dell'ospedale, una presenza che non avrebbe giustificato la violenza dell'attacco. A.de Waal, "US War Crimes in Somalia", *New Left Review*, July-August 1998, n.230.

risposta agli attacchi dei cecchini⁷⁴. Lo stesso Clinton espresse un giudizio positivo nei confronti dell'azione: "Si è trattato di un successo [...] L'operazione nel suo insieme ha raggiunto il suo obiettivo, ovvero quello di indebolire il Generale Aideed [...] e le sue forze, responsabili del peggior attacco contro le Nazioni Unite, che, in quanto tale, non poteva restare impunito"⁷⁵.

Dopo gli eventi del *Digfer Hospital* si assistette al lancio da parte del Generale Howe di una vera e propria "caccia all'uomo", così come era successo nella crisi di Panama con il Generale Noriega: il 17 giugno il Generale Howe pose una taglia di 25.000 \$ sulla testa di Aideed, distribuendo nella capitale, nel più classico stile western americano, migliaia di volantini con la foto del Generale e la scritta "Wanted". A metà giugno il Generale Howe, appoggiato dal Generale Montgomery, iniziò a fare pressione affinché Washington inviasse nuove unità appartenenti al corpo dei Rangers, che potessero contribuire alla cattura di Aideed, dal momento che, secondo Gosende, le unità della QRF non erano adeguatamente preparate per una missione del genere. Come vedremo in seguito, tali unità giunsero in Somalia soltanto alla fine di agosto, restando per il momento ferma l'opposizione della Casa Bianca a tale proposta.

Tra la fine di giugno e la prima metà di luglio si susseguirono una serie di raid della UNOSOM contro obiettivi strategici del SNA, che non portarono comunque alla cattura del Generale Aideed. E' necessario soffermarsi sull'offensiva lanciata dall'UNOSOM il 12 luglio contro la casa di Abdi Kabdiid, dove si sospettava che si stesse tenendo un incontro tra i vertici militari e politici della fazione di Aideed. Come negli scontri del 17 giugno, anche in questo caso furono lanciati sedici missili Tow che provocarono secondo le fonti della Croce Rossa Internazionale 54 vittime⁷⁶. L'attacco e le sue modalità erano stati pianificati in anticipo dall'UNOSOM e approvati dal CENTCOM: l'utilizzo massiccio della forza era stato giustificato dalla probabile presenza di Aideed e dalla convinzione che fossero presenti i maggiori responsabili del SNA; così come confermato dai responsabili

⁷⁵ A. De Wall, "US War Crimes in Somalia", *New Left Review*, July-August 1998, n.230.

⁷⁶ L. Sly, "UN Raises the Ante in Somalia Attacks", *Chicago Tribune*, 20 June 1993.

⁷⁶ Il Generale Howe dichiarò che non c'erano state più di 20 vittime, mentre altre fonti americane parlavano di una quarantina; la Croce Rossa Internazionale stimò 54 vittime e 160 feriti; mentre il SNA dichiarò che l'attacco aveva causato 73 vittime.

dell'UNOSOM e del CENTCOM “l'operazione del 12 luglio era diretta ad eliminare il comando centrale del SNA: per questo motivo non fu dato alcun preavviso”⁷⁷. Il Generale Howe affermò di sapere cosa sarebbe stato colpito e di aver ben pianificato l'operazione⁷⁸.

Le azioni dell'UNOSOM II avevano ormai acquisito un carattere puramente militare, lasciando particolarmente in disparte durante l'estate del 1993 gli obiettivi della ricostruzione dello stato somalo e l'assistenza umanitaria. Il sentimento anti-UNOSOM aveva raggiunto il suo apice: in poche settimane la Forza delle Nazioni Unite era diventata una forza di occupazione che agli occhi della popolazione somala stava intervenendo compiendo continue violazioni

Fino a metà agosto quando si verificarono le prime vittime tra le truppe americane, l'amministrazione Clinton non mostrò particolare interesse per l'evoluzione della situazione in Somalia. Come si era verificato nel caso dell'UNITAF la gestione dell'operazione era stata lasciata in mano agli specialisti, in questo caso l'Ammiraglio Howe e il Generale Montgomery. Teoricamente più subordinati alle Nazioni Unite, rispetto a Oakley ed a Johnston, si rilevarono invece gli strateghi principali delle decisioni politiche e militari relative alla Somalia, lasciando in disparte i vertici delle Nazioni Unite e rendendo pertanto possibile l'applicazione di principi classici della dottrina militare americana non sempre riconducibili alla strategia *dell'assertive multilateralism*.

Tra marzo e luglio i vertici delle Nazioni Unite non svolsero pertanto un ruolo di grande importanza nel processo decisionale: sia la risoluzione 814 che la 837, ad esempio, erano state redatte per la maggior parte dal Pentagono; l'uso massiccio della forza negli attacchi lanciati contro Aideed rispecchiava uno dei principi della Dottrina Weinberger, cara alle sfere militari americane; la personalizzazione della guerra contro la figura del Generale Aideed riprendeva il caso precedente della crisi di Panama; inoltre l'influenza di Howe, di Gosende e di Montgomery, sostenitori di una linea dura contro il Generale Aideed, e il decentramento del processo decisionale da Washington a Mogadiscio durante i primi quattro mesi della *Continue Hope* causarono uno scarso dibattito e pertanto una scarsa opposizione a tale strategia: le critiche che si levarono dal Congresso contro l'eccessiva militarizzazione della missione o quelle del Dipartimento di Stato contro la

J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p. 121.

⁷⁷ Ibidem.

personalizzazione del conflitto contro il Generale Aideed non ebbero grandi riscontri fino alla metà di agosto. La strategia di Howe, riassumibile nella affermazione rilasciata il 12 luglio al Newsweek “Procediamo nel fare il nostro lavoro, il resto del paese ci seguirà”⁷⁹, concentrò il processo decisionale nelle mani dei rappresentanti americani in Somalia, comportando da un lato il proseguimento di un certo disinteresse da parte dell’amministrazione Clinton e dall’altro la perdita di neutralità delle Nazioni Unite.

Si trattò comunque di una conseguenza inevitabile viste le nomine effettuate durante la costituzione della UNOSOM II, con cui si era volutamente lasciato ampio spazio di manovra agli Stati Uniti; per quanto riguardava invece la questione della neutralità, le Nazioni Unite si erano trovate davanti alla scelta di lasciare o meno impunito l’attacco contro il contingente pakistano, compromettendo la credibilità di svolgere un’azione di *peace enforcement*. Nonostante si fosse rilevato un certo consenso tra i paesi partecipanti nel procedere contro i responsabili dell’attacco, con il peggioramento della situazione erano aumentati i dissensi circa i metodi da seguire nella gestione di un’operazione i cui costi, economici e in termini di vite umane, apparivano insostenibili: il divario tra i paesi partecipanti alla UNOSOM si concretizzò nei primi annunci di ritiro dalla Somalia di una parte del contingente italiano (a partire dai primi di settembre) e di quello francese (a partire dal 14 novembre).

Prima che apparissero le critiche del Congresso americano contro l’azione dell’UNOSOM, le maggiori voci di opposizione furono rappresentate dalle Ong, dal governo italiano e da un rapporto interno dell’ONU.

Fin dall’avvio dell’UNOSOM numerose Ong avevano contestato l’alterazione delle finalità originarie della missione umanitaria delle Nazioni Unite, accusando l’ONU di aver improvvisamente trasformato un intervento armato per ragioni umanitarie in un intervento armato per ragioni politiche diretto contro una delle parti in conflitto. Alcune Ong, come *Action Contre la Faim*, *Médecins Sans Frontières* o lo stesso UNDP delle Nazioni Unite, rimasero direttamente coinvolti negli attacchi lanciati dalla UNOSOM, mentre altre abbandonarono Mogadiscio rifugiandosi in Kenya e in Etiopia. Il 13 luglio 26 Ong si riunirono per denunciare pubblicamente le azioni illegali dell’UNOSOM, le violazioni di diritto internazionale e di quello umanitario. Forti accuse provennero in particolare da

⁷⁸ K. Reichburg, “US Raid Reportedly Killed Aidid Aides”, *Washington Post*, 16 July 1993.

Africa Rights la quale denunciò che durante gli attacchi del 17 giugno e del 12 luglio l'UNOSOM aveva provocato numerose vittime tra i civili somali, aveva obbligato alcuni cittadini di Mogadiscio ad abbandonare la città e aveva distrutto delle abitazioni private⁸⁰.

Per quanto riguarda le polemiche provenienti dal governo italiano le tensioni con il comando delle Nazioni Unite aumentarono tra la fine di giugno e l'inizio di luglio, in occasione di uno sconfinamento nel settore di competenza italiana (alla periferia settentrionale di Mogadiscio) di un reparto del contingente americano impegnato nelle ricerche del Generale Aideed che venne interpretato come una manifestazione di scarsa fiducia nelle capacità del contingente italiano e che a sua volta alimentò le tensioni già provocate, nella fase di transizione tra UNITAF e UNOSOM, dal mancato riconoscimento all'Italia di un ruolo maggiore nel comando delle operazioni. Inoltre il 2 luglio, a seguito di un'imboscata da parte di miliziani di Aideed nei confronti di un contingente di militari italiani ed agenti della nuova polizia somala che provocò morti e feriti tra i soldati italiani oltre alla perdita di tre posti di blocco, il comando italiano, malgrado le pressioni da parte del comando dell'UNOSOM affinché l'Italia riconquistasse con la forza le postazioni perdute, scelse di intraprendere la strada della trattativa avviando un lungo negoziato con gli emissari di Aideed. Il 9 luglio i soldati del contingente italiano ristabilirono il proprio controllo su alcune postazioni, conseguendo un risultato che suscitò però le critiche dei vertici dell'UNOSOM, in quanto raggiunto attraverso il negoziato con un personaggio considerato un criminale dalla risoluzione 837. Il 13 luglio il governo italiano emise infine un comunicato nel quale si rilevò una seria divergenza di interpretazione sui metodi da adottare per riportare la pace in Somalia e si affermò che qualora una composizione delle diverse posizioni si fosse rivelata impossibile, l'Italia sarebbe stata pronta ad abbandonare Mogadiscio così come confermò il 12 agosto seguente. La posizione del governo italiano trovò più di un sostenitore, la Francia ad esempio: da più parti si rilevò come la politica del compromesso si stesse dimostrando più efficace di quella aggressiva praticata dalle forze statunitensi, ovvero di come "l'astuzia prevalessse sulla forza brutta"⁸¹.

Infine il giorno dopo l'attacco del 12 luglio, Ann Wright, consigliere legale dell'UNOSOM, appartenente al Dipartimento di Stato americano inviò un rapporto

⁷⁹ J. R. Bolton, "Wrong Turn in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 73, January 1994, p.63.

⁸⁰ O.Rakiya , A.de Waal, *Somalia: human rights Abuses by the United Nations Forces*, London, African Rights 1993.

all'Ammiraglio Howe in cui raccomandava esplicitamente di porre fine alle offensive dell'UNOSOM, dal momento che "le operazioni militari avevano sollevato secondo le Nazioni Unite numerose questioni riguardo la legalità delle azioni e il rispetto dei diritti umani. Il problema principale riguardava il significato della risoluzione del Consiglio di Sicurezza che aveva autorizzato l'UNOSOM ad utilizzare tutti i mezzi necessari contro i responsabili degli attacchi del 5 giugno; si trattava in altri termini di capire se la risoluzione avesse autorizzato l'uso letale della forza contro tutte le persone senza possibilità di resa da parte di eventuali membri del SNA di Aideed, o se invece il Consiglio di Sicurezza avesse previsto che le persone sospettate degli attacchi contro il contingente pakistano potessero avere la possibilità di essere arrestate dalle forze della UNOSOM e processate da un tribunale neutrale al fine di determinare se si stesse trattando di veri responsabili o di semplici partecipanti alla riunione di una fazione"⁸². Con questo rapporto si sconsigliava pertanto la prosecuzione di tali attacchi, che, effettuati senza ultimatum e senza processo, potevano essere facilmente paragonabili da alcuni Stati o dalle Ong a semplici omicidi⁸³.

3.2. Gli Stati Uniti e il nuovo dibattito sulla Somalia.

Nell'agosto del 1993 si assistette ai primi accenni di un cambiamento che si concretizzò successivamente in una svolta decisiva della politica americana nei confronti della Somalia; il rinnovato interesse da parte delle alte sfere della Casa Bianca che riportò la questione al centro del dibattito politico fu motivato da una serie di concause: in primo luogo la militarizzazione della missione e la caccia all'uomo lanciata nei confronti di Aideed; in secondo luogo il perseguimento degli obiettivi della nuova politica estera; infine la notizia delle prime vittime tra le fila americane. Alla fine di agosto il Dipartimento di Stato, il Dipartimento della Difesa e il Congresso rividero pertanto la loro posizione nei confronti della Somalia, o meglio, posero un termine alla fase di indifferenza e al tono moderato mantenuto fino a quel momento, dando nuovamente maggiore importanza al processo decisionale di Washington rispetto a quello di Mogadiscio.

Durante la prima settimana di agosto le truppe americane furono il bersaglio di quattro imboscate dei miliziani di Aideed, una delle quali causò l'8 agosto l'uccisione di

⁸¹ J. Perlez, "Machiavelli vs Rambo", *New York Times*, 20 luglio 1993.

⁸² A. Wright, "Legal and Human Rights Aspects of UNOSOM Military Operations", Memorandum to the Special Representative of the Secretary General from UNOSOM Justice Division, 13 July 1993.

quattro marines: si trattò delle prime vittime americane da quando le Nazioni Unite avevano assunto il comando della missione. L'incidente dell'8 agosto provocò numerose reazioni (probabilmente anche eccessive rispetto alla tragicità degli eventi), ma significative perché rappresentative di un malumore e di uno scontento che, sebbene non manifesto, aveva accompagnato fin dall'inizio il lancio dell'UNOSOM. Il Presidente Clinton e l'Ammiraglio Howe confermarono immediatamente la priorità di garantire la sicurezza dei soldati americani: "gli Stati Uniti avrebbero fatto tutto il possibile per catturare i responsabili degli attacchi e per proteggere le forze ancora sul posto"⁸⁴; gli Stati Uniti si sarebbero difesi attivamente contro gli atti terroristici⁸⁵.

Nonostante la conferma di Clinton di proseguire con la stessa politica, iniziarono a manifestarsi le prime critiche da parte del Congresso, sempre più contrario alla strategia aggressiva e alla militarizzazione dell'UNOSOM. Scrivendo al *New York Times*, il Senatore Robert Byrd affermò che "la morte dei quattro soldati americani e le aperte manifestazioni di ostilità dei Somali nei confronti delle truppe dell'ONU dimostravano come l'operazione stesse procedendo velocemente verso il fallimento". Il senatore sottolineò che "la mancanza del sostegno del Congresso e dell'opinione pubblica americana richiedevano una riconciliazione politica interna: senza il consenso, il risultato dell'operazione in Somalia sarebbe stato lo stesso di quello di Beirut; senza il consenso le truppe americane sarebbero dovute essere ritirate il più velocemente possibile dalla Somalia"⁸⁶. Già prima dell'incidente dell'8 agosto il senatore aveva manifestato i suoi dubbi sulla partecipazione all'UNOSOM sottolineando come "il Senato non avesse dato la sua approvazione affinché i soldati americani andassero di casa in casa a disarmare le milizie somale in lotta fra loro" e come "risultasse necessario rivedere le regole di ingaggio oltre al mandato dell'operazione prima che gli Stati Uniti si ritrovassero coinvolti in un incubo, completamente privi del supporto interno"⁸⁷.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ B. Le Gendre, "On peut éviter le recours à la force, nous déclare M. Mohamed Shanoun", *Le Monde*, 10 août 1993.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ R.C.Byrd, "The Perils of Peacekeeping", *New York Times*, 19 August 1993.

⁸⁷ US Congress, Senate Committee on Armed Services, *International Peacekeeping and Peace Enforcement: Hearings before the Subcommittee on Coalition Defense and Reinforcing Forces*, *Congressional Record*, 103rd Cong., 1st session, 15 July 1993, S8794.

Il 9 agosto lo stesso Samuel Berger, consigliere aggiunto per la sicurezza nazionale che presiedeva la commissione del Consiglio di Sicurezza Nazionale incaricata di redigere il nuovo PDD per il peacekeeping, aveva richiesto al Dipartimento di Stato, al Pentagono e allo stesso Consiglio di Sicurezza Nazionale di rivedere la strategia politica nei confronti della Somalia. Tale revisione si sarebbe dovuta concentrare sui progressi fatti in ambito economico, politico e sociale e sui tempi necessari per il raggiungimento di tutti gli obiettivi.

Conseguentemente agli eventi della prima settimana di agosto si assistette pertanto ad una presa di coscienza da parte dell'amministrazione americana della situazione somala: numerose furono le questioni oggetto del rinnovato dibattito, dal mandato militare piuttosto che umanitario dell'UNOSOM, alla necessità di inviare nuovi rinforzi a Mogadiscio, dalla ripresa delle negoziazioni politiche con Aideed, alla previsione del ritiro delle truppe americane dalla Somalia. L'evoluzione della situazione in Somalia e la ripresa del dibattito interno a riguardo costituirono anche il punto di partenza per una nuova revisione della politica multilaterale dell'amministrazione, di cui quest'ultima aveva voluto vedere la prima applicazione in Somalia.

La caratteristica principale di questo rinnovato dibattito fu rappresentata dalla frammentazione politica, ovvero da una forte divergenza tra le visioni politiche delle varie istituzioni americane⁸⁸. La contrapposizione crescente tra il Dipartimento di Stato e il Pentagono, che iniziò a manifestarsi a metà agosto, fu una conseguenza della delega del potere decisionale agli attori coinvolti sul terreno: l'influenza esercitata fino a quel momento da Howe e da Montgomery e la decentralizzazione del processo decisionale avevano contribuito a far aumentare la competizione tra le varie branche dell'amministrazione, impegnate a difendere ciascuna le proprie posizioni senza perseguire una politica unitaria. Un primo esempio di questa frammentazione è rappresentato dal tentativo del Dipartimento della Difesa di riprendere le trattative politiche e la decisione del Pentagono di inviare nuovi rinforzi con l'obiettivo di catturare Aideed: il 26 agosto fu pertanto autorizzato il dispiegamento di nuove forze appartenenti alla *Delta Force*, mentre il giorno seguente il Segretario alla Difesa, Les Aspin, pronunciò un discorso in cui affermava che

⁸⁸ P.J. Schraeder, "From Ally to Orphan: Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War", J.M. Scott, "After the End: Making US Foreign Policy in the Post Cold War World", Durham, N.C., Duke University Press, 1998.

l'amministrazione Clinton era intenzionata a favorire le iniziative diplomatiche rispetto a quelle militari⁸⁹. In tale occasione Aspin raccomandò l'adozione di una strategia più realistica che mettesse in evidenza gli obiettivi concretamente raggiungibili in Somalia, riferendosi implicitamente ad una missione di *nationbuilding* più limitata che si concentrasse sulla costituzione di una forza di polizia locale e sulla ripresa economica del paese⁹⁰.

Il Segretario della Difesa manifestò la sua disapprovazione alle richieste di Montgomery e di Howe riguardo l'invio di rinforzi, ritenendo che avrebbero potuto generare un coinvolgimento ancora maggiore nella guerra civile. La richiesta di rinforzi venne invece giustificata da Montgomery come una protezione necessaria delle forze già dispiegate in Somalia, in previsione di un aumento dell'intensità del conflitto e dei pericoli per la QRF. Il Generale sottolineò che non si sarebbe trattato di rinforzare la capacità di attacco della QRF, in quanto le forze dispiegate per dare attuazione alla risoluzione 814 erano sufficientemente preparate, mentre non si era assistito ad un adeguamento delle forze dispiegate in conseguenza dell'adozione della risoluzione 837 e del nuovo mandato della UNOSOM II.

Inizialmente sia il CENTCOM che il Capo di Stato Maggiore avevano espresso numerose perplessità riguardo la prosecuzione della "linea dura" di Howe, e si erano opposti alle richieste di rinforzi, giunte a Washington fino da giugno. In seguito al ferimento di altri sei soldati americani, avvenuto il 22 agosto a causa dell'esplosione di una mina, il Presidente Clinton autorizzò il dispiegamento di 400 Rangers con il consenso del Generale Powell, il quale ammise in seguito di aver preso una decisione che avrebbe rimpianto⁹¹.

Le caratteristiche della Task Force Ranger si rilevarono in forte contraddizione con i principi dell'*assertive multilateralism*, dimostrandone i limiti come strategia di intervento militare. Sebbene la Tfr agisse in sostegno del mandato dell'UNOSOM II, operava sotto un comando esclusivamente americano, rispondendo al Generale Garrison direttamente collegato al CENTCOM; il Generale Montgomery veniva semplicemente informato delle azioni della Tfr, senza aver alcun controllo operativo su tale forza. Il mandato dei 400 Rangers inviati a Mogadiscio era limitato alla cattura di Aideed e dei membri del SNA, in qualunque momento si fosse presentata l'opportunità.

⁸⁹ P.J. Schraeder, "From Ally to Orphan: Understanding U.S. Policy toward Somalia after the Cold War", J.M. Scott, "After the End: Making US Foreign Policy in the Post Cold War World", Durham, N.C., Duke University Press, 1998.

⁹⁰ Remarks at the Center for Strategic International Studies, Washington D.C., 27 August 1993.

⁹¹ C.L. Powell, *My American Journey*, New York, Random House, 1995, p.584.

Riguardo il mandato dell'UNOSOM è importante notare che nel caso del Dipartimento di Stato e del Pentagono si manifestarono visioni diverse non solo tra le due istituzioni, ma anche all'interno delle stesse. Nel Dipartimento di Stato i membri più vicini all'evoluzione della situazione sul terreno e agli attori umanitari, collegati all'OFDA e alla USAID, si mostrarono contrari alla caccia all'uomo lanciata da Howe, mentre i responsabili dell'ambasciata sembrarono piuttosto favorevoli alla linea dura di Gosende. Anche per quanto riguardava il Pentagono si notava una certa contraddizione: secondo alcune fonti c'era chi (principalmente i responsabili che a Washington ruotavano attorno al Generale Powell) considerava la caccia di Aideed un prolungamento non necessario della missione in Somalia e pertanto si opponeva, tenendo bene in mente il ricordo negativo della caccia di Noriega a Panama. Secondo fonti diverse, c'era chi (i responsabili delle azioni in Somalia) raccomandava il proseguimento della caccia del Generale, dal momento che la sua cattura lo avrebbe delegittimato in quanto leader somalo e avrebbe permesso una riconciliazione politica più rapida⁹².

Il dibattito all'interno dell'amministrazione non riguardò soltanto il mandato della UNOSOM, ma anche la previsione di un possibile ritiro delle truppe americane dalla Somalia. Già nella prima metà di agosto, il Pentagono si era mostrato a favore di questa opzione da attuarsi alla fine del 1993. Del tutto contrario a questa possibilità si mostrò invece il Dipartimento di Stato che, rappresentato dalla forte personalità della Albright, considerava l'operazione in Somalia un banco di prova per le Nazioni Unite e per la strategia dell'*assertive multilateralism*. Il coordinatore speciale del Dipartimento di Stato, David Shinn, fugò ogni dubbio sulla possibilità per gli Stati Uniti di ritirarsi, considerando i risultati raggiunti fino a quel momento come successi apprezzabili e ritenendo che un eventuale ritiro degli Stati Uniti avrebbe gettato nuovamente la Somalia nel caos. Anche il tentativo del 26 agosto compiuto da M. Albright per convincere il Segretario Generale a creare un nuovo gruppo di paesi-amici, in modo da internazionalizzare maggiormente l'operazione, non calmò le critiche del Congresso: in realtà il legislativo era giunto alla conclusione, sostenuta da repubblicani e democratici, che l'amministrazione doveva interpellarlo per poter proseguire la missione in Somalia e chiarire meglio gli obiettivi americani della missione. Il problema principale consisteva nella svolta che si era

⁹² K. Menkhaus, "Getting Out vs. Getting Through: U.S. and U.N. Policies in Somalia", *Middle East*

prodotta con il passaggio dalla risoluzione 751 alla 814 e infine alla 837: dall'emergenza umanitaria si era passati al *nationbuilding* per rimanere impigliati in una guerra civile che ricordava quella del Vietnam. Il Congresso ribadiva che sia la ricostruzione politica della Somalia, sia la caccia ad Aideed erano difficilmente giustificabili in termini di interesse nazionale, e auspicava pertanto una revisione della politica di Clinton. Alla fine di agosto il Senatore democratico Byrd propose una risoluzione che tagliasse all'amministrazione tutti i fondi destinati alla Somalia; anche se una proposta così drastica non ricevette molto seguito, spinse il Congresso a muovere i primi passi per costringere l'amministrazione a rivedere la sua politica. Il 9 settembre il Senato votò a grande maggioranza (90 voti a favore e 7 voti contro) una risoluzione proposta dal responsabile democratico, George Mitchell, e dal repubblicano, Bob Dole, con cui si richiedeva al Presidente di fare rapporto al Congresso sulla situazione in Somalia entro il 15 ottobre, specificando gli obiettivi raggiunti e quelli da raggiungere, in conseguenza del quale il Congresso avrebbe dato la sua autorizzazione entro il 15 novembre per il proseguimento della partecipazione⁹³. Dopo tre settimane, il 29 settembre la Camera dei Rappresentanti votò, anche in tal caso a grande maggioranza (406 voti a favore e 26 contro), una risoluzione simile con cui richiedeva che le forze americane venissero impiegate esclusivamente per la protezione delle basi e del personale americano in Somalia, oltre che per contribuire alla sicurezza delle vie di comunicazione al fine di permettere la libera circolazione del materiale umanitario e delle operazioni di soccorso; in altri termini la Camera chiedeva di tornare al mandato iniziale dell'UNITAF⁹⁴.

Per tutto il mese di settembre l'evoluzione della politica americana in Somalia risultò strettamente legata a quella della revisione della politica nei confronti del multilateralismo: dal momento che la Somalia era ritornata a far parte delle *big issues* della politica estera, si era creato un rapporto più evidente di causa-effetto tra Somalia e politica multilaterale. Come all'inizio di giugno la partecipazione all'UNOSOM II era stata considerata dall'amministrazione un banco di prova per l'*assertive multilateralism*, così nel settembre le difficoltà incontrate sul terreno somalo comportarono non solo il nuovo sostegno di Clinton ad una soluzione politica della crisi, abbandonando quella militare, ma

Policy, vol.2, n.1, 1993, p. 53.

⁹³ H. Dewar, B. Gellman, "Senate Asks Clinton to Get Approval for Continued Troop Deployment", *Washington Post*, 10 September 1993.

⁹⁴ C. Krauss, "House Vote Urges Clinton to Limit American Role in Somali Conflict", *New York Times*, 29 September 1993.

portarono ad una prima restrizione dei principi multilaterali della politica americana; lo stretto rapporto di causa-effetto creatosi tra le due dinamiche è dimostrato dall'intenso susseguirsi di interventi relativi alla Somalia e alla politica multilaterale, che si sono accavallati tra il 10 e il 28 settembre, giorno in cui Clinton annunciò al Segretario Generale che gli Stati Uniti avrebbero sostenuto le negoziazioni politiche con Aideed, dopo aver tenuto il discorso annuale all'Assemblea Generale, il 27 settembre, in cui dichiarò esplicitamente una partecipazione alle operazioni di pace limitata da condizioni più rigide.

Nella prima settimana di settembre una serie di scontri tra i miliziani di Aideed e le forze dell'UNOSOM causarono centinaia di morti tra la popolazione somala e una ventina di vittime tra i contingenti nigeriani, pakistani e italiani. Negli stessi giorni aumentarono i raid della Delta Force e della QRF che portarono all'arresto di numerosi membri del SNA, senza comunque giungere alla cattura di Aideed.

Di fronte a questi scarsi risultati e all'approvazione della risoluzione del 10 settembre da parte del Senato americano, il Presidente Clinton iniziò a considerare la possibilità di cambiare politica nei confronti della Somalia. Sollecitato anche dall'ambasciata americana a Mogadiscio che fino a poco tempo prima si era dimostrata una forte sostenitrice della lotta militare contro Aideed e della strategia di Howe, ma che in quegli stessi giorni aveva inviato un rapporto urgente al Presidente affinché davanti ai continui fallimenti in ambito militare, optasse per nuove negoziazioni con Aideed, Clinton compì il primo passo in questa direzione incontrando il 13 settembre l'ex Presidente Carter. Pochi giorni prima il Generale Aideed aveva fatto appello a quest'ultimo al fine di porre termine ad una guerra ingiusta condotta dagli Stati Uniti contro il SNA, ribadendo la sua disponibilità alla costituzione di una commissione di inchiesta incaricata di indagare sugli attacchi del 5 giugno. L'ex Presidente Carter sollecitò Clinton a porre fine alla politica offensiva nei confronti di Aideed e ad intraprendere nuovi sforzi per trovare una soluzione politica alla crisi⁹⁵. Dopo un incontro con il primo ministro italiano, Ciampi, il 18 settembre Clinton lasciò intendere che anche "negli Stati Uniti le ragioni di Machiavelli avevano finito con il prevalere su quelle di Rambo"⁹⁶, dichiarando di ritenere ormai necessaria una soluzione politica che

⁹⁵ S. Blumenthal, "Why Are We in Somalia", *The New Yorker*, 25 October 1993.

⁹⁶ M. Pontecorvo, "Somalia e Nazioni Unite", P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1995, p. 154.

lasciasse ai somali il controllo della situazione e mostrandosi pertanto disponibile a passare dal confronto al dialogo.

Il 20 settembre il Segretario di Stato americano rimise a Boutros Ghali un rapporto privato del Dipartimento di Stato nel quale gli Stati Uniti dichiaravano di cessare la caccia ad Aideed e di iniziare una campagna informativa per attirare l'attenzione dei media sugli aspetti umanitari e politici della missione: la causa principale addotta dal Segretario di Stato fu l'imminente perdita del sostegno del Congresso americano che si sarebbe verificata se l'operazione fosse continuata secondo le modalità della risoluzione 837⁹⁷. L'iniziativa di Clinton e di Christopher non incontrò soltanto l'opposizione del Segretario Generale, ma anche quella dell'Ammiraglio Howe che il 14 settembre nel corso di una conferenza stampa al quartier generale delle Nazioni Unite a Mogadiscio aveva continuato a difendere l'uso massiccio della forza contro la fazione di Aideed⁹⁸.

Nell'incontro con Christopher, Boutros Ghali sottolineò come contemporaneamente ai tentativi di arrestare Aideed, fossero state intraprese numerose iniziative per procedere verso la riconciliazione politica: il Segretario Generale dichiarò di aver organizzato una riunione tra quattordici stati per ottenere nuovi aiuti, di aver programmato una visita a Mogadiscio e di aver previsto una nuova conferenza che si sarebbe tenuta in Etiopia. Boutros Ghali lamentò le conseguenze negative dell'effetto CNN, a causa del quale fino a quel momento erano state trasmesse all'opinione internazionale solo le provocazioni di Aideed senza tener conto dei progressi compiuti in altri ambiti dall'UNOSOM, e che aveva portato il Segretario di Stato americano ad affermare: "tutto ciò che vede il pubblico americano è un'operazione militare condotta dall'ONU. La gente si chiede perché non ci siano sforzi politici per trovare una soluzione a lungo termine"⁹⁹.

Il 22 settembre il Consiglio di Sicurezza adottò all'unanimità la risoluzione 865, con cui si riconfermò la validità delle risoluzioni di giugno e si definì il termine dell'operazione per il marzo 1995, quando si sarebbero svolte le elezioni per il nuovo governo somalo. Nonostante la risoluzione avesse confermato che l'UNOSOM II continuava ad essere incaricata di arrestare Aideed, dodici dei sedici paragrafi della risoluzione si concentrarono sugli

⁹⁷ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris Fayard, 1999, p.151-152.

⁹⁸ J. Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p.126.

⁹⁹ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, p.151.

obbiettivi del *nationbuilding* e della riconciliazione politica, fatto che in sede di votazione permise di ottenere il voto positivo degli Stati Uniti.

Il dibattito sorto in quei giorni riguardo la Somalia rappresentava comunque soltanto la punta di un iceberg: a metà settembre l'intera politica estera dell'amministrazione Clinton si ritrovò sotto attacco sommersa da critiche indirizzate principalmente contro l'eccessiva enfasi data al multilateralismo. Criticata soprattutto, ma non solo, dall'ala repubblicana, l'amministrazione venne accusata di ignorare nella gestione della politica estera l'interesse nazionale degli Stati Uniti: i maggiori portavoce di questa posizione furono Jeane Kirkpatrick, ambasciatrice alle Nazioni Unite durante la presidenza Reagan, e Henry Kissinger, ex-Segretario di Stato.

Kirkpatrick sosteneva che l'amministrazione Clinton stesse mettendo la politica estera americana a servizio delle Nazioni Unite: "per Clinton dare esecuzione alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza circa la Somalia, la Bosnia e la Cambogia rappresentava tutta la politica estera americana"¹⁰⁰. Si trattava in tal senso di una strategia di politica estera che non prendeva in considerazione l'interesse nazionale: "il motivo per cui questa amministrazione risultava caratterizzata da una certa indecisione riguardo le questioni estere derivava dal sostegno dato ad un processo decisionale multilaterale, che era già di per sé complicato e indeciso."¹⁰¹.

L'ex-Segretario di Stato Kissinger concentrò invece la sua critica sulla politica multilaterale perseguita da Clinton nei confronti delle operazioni di pace, mettendo in evidenza gli svantaggi dell'entusiasmo per la partecipazione americana: "se i principi guida delle operazioni di pace implicano che il consenso internazionale debba rappresentare un requisito per l'impiego del potere americano, il risultato non può essere che incerto, come è successo in Bosnia; e se gli stessi principi implicano che la macchina internazionale possa decidere se inviare forze americane, c'è il rischio che gli Stati Uniti restino coinvolti in questioni in cui non c'è alcun interesse nazionale in gioco, come è successo in Somalia"¹⁰². Riferendosi ai contenuti della direttiva sul peacekeeping, pubblicata dal *Washington Post* all'inizio di agosto, Kissinger notò che l'amministrazione doveva necessariamente prevedere l'uso della forza in relazione al concetto di interesse nazionale: "l'assenza di un interesse

¹⁰⁰ J. Kirkpatrick, "Where Is Our Foreign Policy", *Washington Post*, 30 August 1993.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² H.A. Kissinger, "Recipe for Chaos", *Washington Post*, 8 September 1993.

nazionale, che possa giustificare i rischi corsi dalle truppe americane, potrebbe erodere la disponibilità dell'opinione pubblica americana a sostenere qualunque uso della forza militare per qualsiasi scopo"¹⁰³.

Le polemiche non vennero soltanto dal Congresso ma dalla stessa opinione pubblica americana, particolarmente contraria all'invio di uomini in nuove missioni sotto il comando delle Nazioni Unite. A riguardo sebbene il sostegno dell'opinione pubblica per la partecipazione americana alle operazioni di pace delle Nazioni Unite fosse rimasto alto durante tutto il 1993, non si verificò lo stesso *trend* per la questione di un comando diverso da quello americano. Secondo un sondaggio effettuato dalla *ABC News* il 12 ottobre 1993, il 58% degli intervistati si dimostrò a favore della partecipazione alle operazioni di pace delle Nazioni Unite, mentre il 57% si dichiarò contrario ad un comando straniero sotto cui porre i soldati americani¹⁰⁴. Secondo un sondaggio svolto nel settembre, prima dunque degli attacchi del 3 ottobre a Mogadiscio, il 69% degli intervistati sosteneva la necessità di garantire un comando americano per le truppe americane, mentre solo il 25% si dichiarò disposto ad accettare un comando straniero¹⁰⁵.

Davanti a tale mobilitazione il processo di revisione della politica americana nei confronti delle operazioni di pace, che aveva raggiunto i primi risultati nel luglio 1993, necessitava di un ulteriore adeguamento: lo sforzo della commissione del Consiglio di Sicurezza Nazionale incaricata di tale revisione fu quello di chiarire alcuni passaggi, a volte troppo impliciti, della prima versione del PDD senza comunque modificarne più di tanto la sostanza.

Già nel preambolo iniziale si sottolineò come le operazioni di pace delle Nazioni Unite non abolissero il principio cardine della dottrina militare americana, quello di combattere e di vincere una guerra, e che la preparazione per queste nuove operazioni non avrebbe dovuto influire negativamente sulla capacità degli Stati Uniti di agire unilateralmente quando la protezione degli interessi nazionali lo avesse richiesto. Nonostante ciò venne riconfermata l'importanza del peacekeeping come strumento, anche economico, per garantire gli interessi

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ S. Kull, C. Ramsey, *US Public Attitudes on UN Peacekeeping: Part I, Funding*, College Park, MD, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, March 1994.

¹⁰⁵ Times Mirror Center for the People and the Press, *America's Place in the World: An Investigation of the Attitudes of American Opinion Leaders and the American Public about International Affairs*, Washington DC, Times Mirror Center for the People and the Press, November 1993.

americani e il sostegno americano alle Nazioni Unite in materia economica, politica e militare.

La nuova versione elaborata dalla commissione strutturò il rapporto tra Stati Uniti e peacekeeping in tre diversi momenti: il sostegno ad una nuova operazione delle Nazioni Unite, il coinvolgimento di truppe americane, l'invio di truppe americane autorizzate a ricorrere all'uso della forza.

Riguardo l'approvazione americana di una nuova operazione dovevano sussistere due nuovi requisiti:

- In caso di operazione condotta nell'ambito del capitolo VI, doveva essere raggiunto un cessate il fuoco tra le parti e ottenuto il consenso di queste all'intervento.
- In ogni caso doveva essere stabilito un termine alla partecipazione delle Nazioni Unite. Le operazioni dovevano essere dotate di un mandato chiaro con obiettivi concreti, che non prevedesse soluzioni aperte, ma già definite.

Per quanto riguardava la partecipazione americana non furono registrate grandi differenze rispetto alla versione di luglio, mentre venne inserito un nuovo capitolo dedicato ai principi guida per decidere la partecipazione militare americana in operazioni di *peace enforcement*: si trattava di principi già da tempo proposti dal Pentagono, ma che erano stati volutamente esclusi dalla versione precedente, perché restrittivi della politica multilaterale. A seguito degli eventi in Somalia, il Pentagono fece pressione affinché venissero inclusi i seguenti requisiti¹⁰⁶:

- La presenza di un interesse nazionale nell'operazione;
- Il chiaro intento di perseguire gli obiettivi prefissati con decisione;
- La definizione chiara e precisa degli obiettivi politici e militari da raggiungere;
- La previsione di un numero sufficiente di forze per il perseguimento degli obiettivi;
- La possibilità di rivedere e adeguare il rapporto tra mandato e forze nel caso il primo venisse modificato nel corso dell'operazione;
- L'invio di truppe americane autorizzate nell'ambito del capitolo VII doveva essere considerata come l'ultima possibilità;
- Il sostegno interno al coinvolgimento americano.

Ulteriori modifiche vennero apportate al capitolo sul comando e il controllo delle truppe: la previsione secondo la quale il personale americano posto sotto comando delle Nazioni Unite aveva la possibilità di rifiutare ordini ritenuti militarmente imprudenti venne cancellata.

Infine venne risolta la questione del finanziamento delle operazioni di pace, introducendo il meccanismo della “responsabilità condivisa”: il Dipartimento di Stato avrebbe avuto la responsabilità di gestione e di finanziamento per tutte le operazioni condotte nell’ambito del capitolo VI, mentre il Dipartimento della Difesa sarebbe stato responsabile per tutte le operazioni del Capitolo VII, come quelle in Bosnia e in Somalia, così come per tutte le operazioni in cui fossero state presenti unità militari americane¹⁰⁷.

La nuova versione del PDD venne presentata il 17 settembre al *Principals Committee*¹⁰⁸ del Consiglio di Sicurezza Nazionale, in un momento in cui, come abbiamo visto le critiche contro la politica in Somalia non si erano affatto placate ed era in corso il tentativo di modificare il mandato dell’UNOSOM. La riunione del *Principals Committee* non si concluse pertanto con il risultato sperato e l’*assertive multilateralism* subì un’altra battuta d’arresto, confermata da una serie di interventi pubblici che lasciarono intendere esplicitamente come l’amministrazione stesse iniziando ad abbandonare tale visione della politica estera.

Il 20 settembre il Segretario di Stato Christopher collegò il sostegno del multilateralismo al perseguimento dell’interesse nazionale: “il multilateralismo è un mezzo, non un fine. E’ uno dei numerosi strumenti che la nostra politica estera ha a disposizione ed è giustificabile solo se posto a servizio della protezione degli interessi americani”¹⁰⁹. A riguardo anche il Segretario della Difesa si espresse negli stessi termini: “Può essere soltanto un fattore a determinare se gli Stati Uniti agiranno in un’ottica multilaterale o unilaterale: l’interesse nazionale. Agiremo multilateralmente quando questo farà progredire i nostri interessi”¹¹⁰.

¹⁰⁶ M.K. Albright, “Remarks to the National War College”, Washington DC, *USUN Press Release* 139 (93), New York, United States Mission to the United Nations, 23 September 1993.

¹⁰⁷ E.Sciolino, “US Narrows Terms for Its Peacekeepers”, *New York Times*, 23 September 1993.

¹⁰⁸ Il *Principals Committee* è presieduto dal consigliere per la sicurezza nazionale e comprende i Segretari di Stato e della Difesa, il Capo di Stato Maggiore, il direttore della Cia e l’ambasciatore americano alle Nazioni Unite.

¹⁰⁹ W. Christopher, “Building Peace in Middle East”, address at Columbia University, New York, 20 September 1993, *Dispatch* 4, n. 39, 27 September 1993.

¹¹⁰ A.Lake, “From Containment to Enlargement”, address to John Hopkins University, Washington DC, White House, 21 September 1993.

All'ambasciatrice americana alle Nazioni Unite fu lasciato il compito di spiegare la futura evoluzione della politica americana relativamente al peacekeeping: così come aveva già fatto nel giugno precedente la Albright sottolineò le carenze costitutive del sistema del mantenimento della pace dell'ONU, sollecitando l'urgenza di operare grandi cambiamenti: "occorre riformare le procedure di finanziamento, migliorare la preparazione delle truppe, le capacità di intelligence, quelle di controllo e di comando, migliorare l'equipaggiamento, trovare maggiori risorse"¹¹¹. Riprendendo i criteri proposti nella seconda stesura del PDD, M. Albright dichiarò che "nessun soldato americano sarebbe stato inviato incontro al pericolo senza un chiaro mandato, un comando competente, delle valide regole di ingaggio e i mezzi adatti per compiere la missione"¹¹².

Questa serie di interventi fu conclusa dal discorso del Presidente Clinton all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tenuto il 27 settembre, che rappresentò la giusta occasione per rendere pubblica alla comunità internazionale la nuova tendenza che avrebbe seguito la politica americana. In tale occasione Clinton si appellò ad una maggiore responsabilizzazione delle Nazioni Unite davanti alla crescente richiesta d'intervento da parte di numerosi stati. Clinton affermò che le Nazioni Unite non potevano essere coinvolte in tutti i conflitti che scoppiavano nel mondo: se gli Stati Uniti restavano comunque pronti a sostenere il peacekeeping, le Nazioni Unite dovevano riconoscere quando non erano in grado di intervenire. Prima di votare il lancio di una nuova missione il Consiglio di Sicurezza si sarebbe dovuto interrogare sull'esistenza di un mandato chiaro e preciso, sulla possibilità di individuare una strategia di uscita per i paesi coinvolti e sulla capacità di sostenere economicamente nuovi impegni di peacekeeping¹¹³.

In occasione della 48° Sessione dell'Assemblea Generale il Presidente Clinton incontrò Boutros Ghali al quale sottopose, così come aveva fatto qualche giorno prima il Segretario di Stato, l'intenzione americana di procedere a nuove negoziazioni politiche in Somalia, facendogli presente le critiche del Congresso, aumentate anche in seguito alla crescita del numero delle vittime americane: il 25 settembre un elicottero americano venne

¹¹¹ M.K. Albright, "Remarks to the National War College", Washington DC, *USUN Press Release* 139 (93), New York, United States Mission to the United Nations, 23 September 1993.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ White House, "Remarks of President Clinton to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City", 27 September 1993, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 29, n. 39, 1993.

colpito da un missile lanciato dai miliziani di Aideed provocando tre vittime. Clinton non mancò di fare presente al Segretario Generale che l'eventuale proseguimento dell'opposizione del Congresso avrebbe potuto comportare delle conseguenze negative per le stesse Nazioni Unite: il 20 settembre Christopher aveva comunicato a Boutros Ghali l'intenzione degli Stati Uniti di versare 420 milioni di dollari, ovvero l'intero ammontare del debito americano nei confronti dell'ONU; un eventuale irrigidimento del Segretario Generale sulla questione di Aideed e una mancata modifica dell'atteggiamento di Clinton nei confronti della Somalia e del multilateralismo in generale avrebbero potuto bloccare i finanziamenti per i quali necessitava l'autorizzazione del Congresso.

Gli Stati Uniti avevano ormai dato la priorità alle negoziazioni politiche e alla riconciliazione nazionale della Somalia: il compimento di questa svolta, già in parte effettuata, venne accelerato dagli avvenimenti del 3 e del 4 ottobre.

4. LA RITIRATA DAL MULTILATERALISMO.

Nonostante l'amministrazione Clinton avesse già dato conferma dell'intenzione di abbandonare la lotta contro Aideed e riprendere le trattative, la nuova politica non ebbe un'immediata attuazione sul terreno somalo. Il ritardo di questa applicazione, probabilmente causato da una non condivisione di Howe, Montgomery e Garrison, ma sicuramente derivato dal decentramento del processo decisionale a Mogadiscio durato circa un semestre, bastò agli Stati Uniti per subire il numero più alto di vittime in un unico giorno di combattimento dai tempi della guerra del Vietnam.

Gli incidenti del 3 ottobre che videro i Ranger impegnati in un duro scontro contro le milizie di Aideed ebbero delle forti ripercussioni non soltanto sulla partecipazione americana alla UNOSOM, ma sulla stessa conduzione della missione che nei mesi seguenti abbandonò il carattere militare acquisito nel giugno precedente per ritornare al, suo scopo originario, quello di missione umanitaria.

Oltre a ciò, il 3 ottobre non rappresentò solo il fallimento per gli Stati Uniti della missione in Somalia, ma anche una nuova profonda incrinatura nella strategia dell'*assertive multilateralism*, che, unita allo scetticismo dimostrato da sempre da alcune branche dell'amministrazione o a quello nato in altri soggetti politici in conseguenza di questi nuovi

eventi, creò tutte le condizioni per intentare un nuovo cammino, orientato verso un maggiore realismo in politica estera.

Il simbolo del nuovo rapporto dell'amministrazione Clinton con le operazioni di pace multilaterali fu il PDD 25, la conclusione di un lungo tentativo di riforma che riuscì a dare pochi dei risultati auspicati.

4.1. Gli scontri del 3 ottobre: la reazione del Congresso, dell'opinione pubblica e del Presidente.

Il 3 ottobre 1993 gli uomini della *Delta Force* attaccarono una casa privata, situata nel mercato di Bakara di Mogadiscio sotto il pieno controllo delle milizie di Aideed, nella quale, secondo i servizi di informazione americani, si sarebbe dovuto svolgere una riunione tra i principali consiglieri di Aideed. L'operazione fu condotta da terra dagli uomini della *Delta Force* in cooperazione con quelli della QRF, mentre gli elicotteri Black Hawk dovevano restare pronti per il recupero dei prigionieri e dei *rangers*. Se l'inizio dell'operazione si rivelò un successo con la cattura di 24 sostenitori di Aideed, nella fase di ritiro vennero abbattuti due elicotteri americani, immediatamente assaliti dalla folla somala e dai miliziani di Aideed. L'operazione che doveva essere compiuta in un'ora, si prolungò per 12 ore di combattimenti che fecero un migliaio di vittime tra i somali, 18 vittime americane e 80 feriti tra le file americane, pakistane e malesi. La decisione di questo intervento era stata presa unicamente dal Comando della Delta Force e comunicata al Comando della QRF per ottenere il sostegno necessario: l'Ammiraglio Howe non venne messo al corrente dell'iniziativa, mentre il Generale Bir fu avvisato poco prima del lancio dell'operazione¹¹⁴. Oltre all'azione decisamente unilaterale a dimostrazione dell'indipendenza da qualsiasi catena di comando congiunta delle nuove unità della Delta Force arrivate a Mogadiscio alla fine di agosto, la mancanza di coordinazione impedì alle forze dell'ONU, interpellate dallo stesso Generale Garrison, di giungere rapidamente a portare soccorsi e far evacuare i *rangers*.

L'impatto di questa operazione sull'amministrazione Clinton fu violento: il Congresso richiese il ritiro immediato di tutte le truppe americane dalla Somalia, l'opinione

¹¹⁴ M. R. Berdal, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, n. 1, Spring 1994, p.41.

pubblica americana rimase scioccata davanti alle immagini della battaglia dell'Olympia Hotel.

Il 5 ottobre Warren Christopher, Anthony Lake e Les Aspin furono inviati al Congresso, pur non avendo ancora ricevuto chiare direttive sulla politica da adottare nei confronti della Somalia: la riunione si rivelò un fallimento, dando l'impressione che la Casa Bianca non aveva ancora elaborato una strategia precisa. Nonostante ciò la richiesta del Congresso apparve chiara: occorreva ritirare immediatamente le truppe americane dalla Somalia. Democratici e repubblicani si mostrarono uniti nel fare pressione per il ritiro: come affermò il Senatore repubblicano Bob Dole, "era giunto il tempo di chiedersi cosa ci facevano gli Stati Uniti ancora in Somalia, dal momento che gli uomini americani erano partiti con l'intenzione di aiutare il paese ad uscire dalla fame. Da una missione umanitaria si era passati ad un conflitto armato generalizzato"¹¹⁵; mentre il Senatore Repubblicano Phil Gramm aveva affermato che proseguire la missione in Somalia per motivi umanitari non avrebbe avuto più una sua ragion d'essere perché la minaccia della fame era passata: " Agli occhi dei texani la gente somala che trascinava i cadaveri americani non sembrava essere più molto affamata. Il sostegno del Congresso e dell'opinione pubblica nei confronti del Presidente si stava rapidamente affievolendo"¹¹⁶; infine il Senatore Byrd non mancò di minacciare nuovamente il taglio di ogni finanziamento per ottenere il ritiro delle truppe: "Gli Stati Uniti devono porre fine alla partecipazione a questa follia dell'ONU: il ritiro delle truppe americane deve avvenire in termini di giorni e settimane e non di mesi o di anni. Gli Americani hanno già sacrificato troppe vittime a causa di una politica sbagliata votata ad un incosciente multilateralismo"¹¹⁷.

Quando le immagini dei miliziani di Aideed che trascinavano il cadavere di un ranger per le strade di Mogadiscio e che avevano preso in ostaggio il Caporale Durant, pilota di uno dei due elicotteri abbattuti, entrarono quotidianamente attraverso i notiziari nelle case degli americani, l'impatto sull'opinione pubblica fu violento, anche se attraverso il reperimento di alcuni dati si può obiettare l'opinione diffusa secondo la quale, in conseguenza degli eventi del 3 ottobre gli americani sarebbero stati favorevoli ad un ritiro immediato delle truppe dalla Somalia.

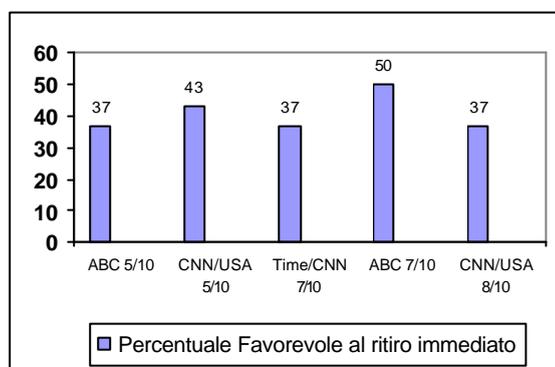
¹¹⁵ C.Krauss, "White House Tries to Calm Congress", *New York Times*, 6 October 1993.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ H. Dewar, K. Merida, "From Congress, More Questions", *Washington Post*, 5 October 1993.

Indubbiamente occorre notare che la mediatizzazione dell'attacco contro i rangers giocò un ruolo importante: basti pensare che l'84% della popolazione americana aveva visto almeno una volta le immagini della tragedia, mentre solo il 18% dichiarò di aver seguito il discorso del Presidente Clinton del 7 ottobre, in cui vennero annunciati i cambiamenti della politica americana in Somalia¹¹⁸.

Secondo una serie di sondaggi effettuati immediatamente dopo il 3 ottobre soltanto una percentuale compresa tra il 37% e il 43% si dichiarò a favore del ritiro immediato delle truppe¹¹⁹.



Reazione dell'opinione pubblica agli incidenti del 3 ottobre 1993.

Inoltre secondo un sondaggio dell'ABC il 75% degli intervistati si sarebbe dichiarato favorevole a vendicare l'attacco subito, lanciando un'ulteriore offensiva contro Aideed almeno fin quando il Caporale Durant non fosse stato rilasciato.

Ulteriori sondaggi condotti dopo il discorso del Presidente Clinton rivelarono che la maggior parte dell'opinione pubblica non era favorevole né al ritiro immediato, né alla permanenza in Somalia fino ad una completa stabilizzazione della situazione: il 28% si dichiarò favorevole al ritiro immediato (nell'arco di due settimane questa percentuale era diminuita

¹¹⁸ C.J. Logan, "U.S. Public Opinion and the Intervention in Somalia: Lessons for the Future of Military-Humanitarian Interventions", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol.20, n. 2, Summer 1996, p.161.

¹¹⁹ Sondaggio della CNN del 5 ottobre 1993. Domanda: Cosa dovrebbero fare al momento gli Stati Uniti nei confronti della Somalia? Risultati: Ritiro immediato delle truppe: 43%; Ritiro graduale delle truppe: 26%; Mantenere lo stesso coinvolgimento: 7%; Aumentare il coinvolgimento militare: 18%; Non risponde: 5%.

del 10%); il 43% sosteneva il piano del Presidente per il ritiro graduale (si constata un aumento del 17%); mentre il 27% sosteneva la permanenza in Somalia fino alla completa risoluzione della crisi¹²⁰.

Per una corretta valutazione della reazione dell'opinione pubblica occorre notare che dall'inizio dell'amministrazione Clinton il sostegno americano aveva seguito un trend decrescente: dal 77% stimato nel febbraio era sceso al 51% nel giugno e al 41% nel settembre. In un sondaggio del CNN/Time del settembre risultò che il 22% degli intervistati riteneva che le truppe americane fossero incaricate del disarmo delle fazioni somale, mentre il 69% della distribuzione degli aiuti umanitari.

Infine dopo l'attacco del 3 ottobre il motivo che spinse molti a richiedere il ritiro delle truppe non fu soltanto, o principalmente, l'incapacità americana ad accettare la presenza di vittime americane, conformemente alla cosiddetta "sindrome del Vietnam", secondo la quale sarebbe stato luogo comune sostenere che gli americani avrebbero unicamente acconsentito ad interventi militari di breve durata, con minimi rischi per le truppe coinvolte e minime perdite. Secondo un sondaggio condotto nell'ottobre dalla PIPA il 58% degli intervistati avrebbe dichiarato di voler il ritiro delle truppe dalla Somalia a causa delle manifestazioni di ostilità da parte della popolazione somala nei confronti delle Nazioni Unite e degli Stati Uniti: se i somali avessero chiesto agli Stati Uniti di lasciare la Somalia l'88% degli intervistati si dichiarò favorevole al ritiro; ma allo stesso tempo se avessero chiesto agli Stati Uniti di restare il 54% si mostrò propenso a tale possibilità.

Alla luce di questi dati, nonostante non si possa negare una forte reazione del pubblico americano dovuta principalmente *all'effetto CNN*, non si assistette ad una completa delegittimazione dell'operazione in Somalia come una conseguenza diretta dell'attacco del 3 ottobre o del ricordo ancora vivo del Vietnam.

Il giorno seguente il disastroso incontro tra i rappresentanti del Congresso e il Segretario di Stato e della Difesa, il 6 ottobre il Consiglio per la Sicurezza Nazionale

S.Kull, C. Ramsey, *US Public Attitudes on Involvement in Somalia*, College Park, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, October 1993.

¹²⁰ S.Kull, C. Ramsey, *US Public Attitudes on Involvement in Somalia*, College Park, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, October 1993.

presentò al Presidente Clinton tre possibili opzioni per la politica da intraprendere in Somalia¹²¹:

1. Il completo e immediato ritiro delle truppe americane dalla Somalia.
2. L'invio di ulteriori rinforzi per sconfiggere Aideed e ricostruire una stabilità politica secondo la strategia dell'*assertive multilateralism*.
3. L'invio di rinforzi a protezione delle forze già sul terreno, la continuazione della negoziazioni politiche, la pianificazione di un ritiro completo dalla Somalia.

Se il Presidente avesse voluto perseverare lungo la linea politica della Albright avrebbe scelto la seconda opzione, mentre se avesse tenuto conto esclusivamente della priorità data alle questioni interne avrebbe optato per la prima proposta; entrambe le possibilità avrebbero comunque danneggiato la figura del Presidente: la riconferma dell'*assertive multilateralism* avrebbe nuovamente infiammato il Congresso e l'opinione pubblica mentre; mentre il ritiro immediato, dopo il quale la Somalia avrebbe corso il rischio di ricascare nella più completa anarchia, avrebbe fomentato le critiche dei repubblicani contro un Presidente democratico incapace di gestire i buoni risultati ottenuti dal predecessore repubblicano. Optando per la pianificazione di un ritiro graduale Clinton raggiunse pertanto un compromesso, che avrebbe in parte tacitato le critiche del Congresso, dell'opinione pubblica e dei repubblicani.

Nel discorso televisivo del 7 ottobre Clinton annunciò la svolta decisiva della politica in Somalia: riconoscendo l'errore compiuto nella personalizzazione del conflitto contro Aideed, sottolineò la necessaria ripresa delle negoziazioni politiche con i leader delle fazioni. Al fine di dare un segnale concreto in questa direzione Robert Oakley venne nuovamente investito della carica di Rappresentante Speciale per la Somalia, mentre Gosende venne posto a capo della USLO insieme all'ambasciatore Bogosian, una scelta simbolo dell'abbandono della "linea dura" seguita fino a quel momento.

In secondo luogo il Presidente decise l'invio di ulteriori unità americane¹²² con il mandato di proteggere le truppe e le basi americane già presenti sul posto, di garantire la sicurezza delle comunicazioni per la distribuzione dell'aiuto umanitario e di facilitare la riconciliazione politica fra le fazioni.

¹²¹ T.L. Friedman, "Clinton Reviews Policy in Somalia as Un easy Grows", *New York Time*, 6 October 1993.

¹²² Clinton dispose l'invio di 1.700 uomini a Mogadiscio che avrebbero raggiunto i 4.400 già presenti, 3.600 marines di stanza sulle porte aeree a largo della costa somala, 10.000 unità di riserva dispiegate sulle portaerei nell'Oceano Indiano.

Infine Clinton pianificò il ritiro di tutte le truppe americane dalla Somalia entro il 31 marzo 1994, una scelta che incontrò l'appoggio immediato del Congresso¹²³.

Il 13 ottobre il Presidente Clinton rimise inoltre il rapporto sulla Somalia che il Congresso gli aveva richiesto nel settembre, precisando tutti i cambiamenti in atto, sottolineando il carattere esclusivamente umanitario della missione, assicurando il controllo americano su tutte le forze dispiegate in Somalia, eccetto le unità logistiche messe a disposizione della UNOSOM, e lasciando intendere che i paesi africani più vicini alla Somalia si sarebbero dovuti occupare in prima persona della riconciliazione politica, risultando impossibile raggiungere l'obiettivo finale delle elezioni di un nuovo governo entro la data prefissata per il ritiro delle truppe americane.

4.2. Il nuovo corso della politica americana in Somalia.

Tra la metà di ottobre e quella di novembre si delinearono due politiche e due scenari opposti in Somalia: la politica perseguita da Oakley contrapposta alla visione del Segretario Generale; il problema di Mogadiscio contrapposto alla distensione più o meno raggiunta nel resto del paese.

L'annuncio del nuovo orientamento da parte del governo americano contribuì a creare una tregua negli scontri tra soldati dell'UNOSOM e miliziani, durante la quale risultarono agevolate le iniziative di mediazione intraprese dall'ambasciatore Oakley. Tale annuncio rese però ancora più evidente il dissidio tra Stati Uniti e vertici dell'ONU circa gli obiettivi dell'UNOSOM II: in occasione di una visita compiuta a metà ottobre a Mogadiscio, il Segretario Generale dichiarò polemicamente che, fino a quando il Consiglio di Sicurezza non avesse deciso diversamente, la cattura di Aideed continuava a restare l'obiettivo da perseguire in conformità alla risoluzione 837, mostrando così di non condividere la scelta del governo americano. Nonostante questa rigida presa di posizione, incontrando al Cairo il "gruppo di amici" presieduto da Mubarak, Boutros Ghali dovette constatare la realtà dei fatti: tra il novembre 1993 e il marzo 1994 i contingenti francese, italiano, americano, belga, tedesco e svedese si sarebbero ritirati dalla Somalia. Tali partenze avrebbero indubbiamente indotto il ritiro di altri paesi¹²⁴. Nel rapporto presentato al

¹²³ White House, "Address to the Nation on Somalia", 7 October 1993, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. 29, n. 39, 1993.

¹²⁴ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, pp.160-161.

Consiglio di Sicurezza il 12 novembre chiese di rinnovare il mandato della UNOSOM II fino al 31 marzo 1994 e propose tre alternative che le Nazioni Unite avrebbero potuto adottare dopo la scadenza di tale mandato¹²⁵:

1. il mantenimento di una forza di 30.000 uomini per attuare il disarmo delle milizie;
2. la riduzione del contingente a 18.500 uomini con funzioni di peacekeeping da impiegare in una missione esclusivamente umanitaria, delegando alle stesse fazioni il compito di realizzare il disarmo;
3. la riduzione del contingente a 5000 uomini con il solo compito di tenere aperti il porto e l'aeroporto di Mogadiscio e di garantire la sicurezza nelle principali città.

Le iniziative diplomatiche intraprese da Oakley seguirono invece un'altra direzione: giunto a Mogadiscio il 9 ottobre Oakley si preoccupò in primo luogo di negoziare il rilascio degli ostaggi, il pilota americano e un soldato nigeriano. Nonostante lo scetticismo manifestato da Howe, Oakley riallacciò i contatti con le dodici fazioni somale comprese quelle di Madhi e di Aideed, appellandosi ai risultati ottenuti tramite questa strategia durante la fase della *Restore Hope*. Le iniziative di Oakley si rivolsero infine alla ricerca del sostegno dei paesi africani più coinvolti nella situazione somala: l'Eritrea e l'Etiopia. Conformemente all'implicito auspicio di Clinton manifestato nel discorso del 7 ottobre di "lasciare l'Africa agli Africani", Oakley sollecitò i due paesi a svolgere un ruolo di maggiore mediazione, rivolgendosi particolarmente al Presidente etiope Meles Zenawi, ammirato dalla Somalia per il processo di riconciliazione politica effettuato dopo anni di guerra civile¹²⁶.

Da parte dell'amministrazione vi furono due iniziative importanti, intraprese per dare seguito alla nuova politica: in primo luogo la pressione esercitata sulle Nazioni Unite per la costituzione di una commissione indipendente incaricata di indagare sugli attacchi del 5 giugno; gli Stati Uniti chiesero che fino al completamento dell'indagine l'ordine di cattura contro Aideed venisse sospeso. In secondo luogo l'amministrazione americana sollecitò la programmazione di una nuova conferenza umanitaria sulla Somalia, finalizzata a rafforzare l'assistenza economica da parte della comunità internazionale.

¹²⁵ U.N. Doc. S/26738, 12 November 1993, p. 19.

¹²⁶ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, 130-132.

Malgrado le preoccupazioni espresse dal Segretario Generale e l'ostilità di questi mostrata verso la scelta di abbandonare l'obiettivo della cattura di Aideed, il 16 novembre, il Consiglio di Sicurezza adottò all'unanimità, su proposta degli Stati Uniti, la risoluzione 885 con la quale si autorizzò la costituzione della commissione di inchiesta e si invitò il Segretario Generale a sospendere l'arresto delle persone che potevano essere coinvolte negli attacchi contro le forze dell'ONU. La risoluzione 885 annullò di fatto la 837: il Generale Aideed venne prosciolto da ogni accusa nella speranza che la cessazione delle sue ricerche avrebbe incoraggiato il vertice del SNA a partecipare al processo di ricostruzione del paese.

Come anticipato precedentemente, accanto a due diverse politiche perseguite in quelle settimane, era aumentata anche la divergenza tra la situazione di Mogadiscio e il resto del paese. All'interruzione degli scontri tra le forze delle Nazioni Unite e i miliziani non corrispose in quel momento un'analoga tregua tra le fazioni che, dopo diciannove mesi, ripresero a scontrarsi. L'improvvisa ripresa dei combattimenti tra i clan della capitale creò condizioni di totale incertezza, allontanando ancora una volta la prospettiva della pace: Mogadiscio era diventato il vero problema.

Malgrado gli scontri della capitale nel resto del paese dominava un clima di distensione ed esistevano diversi segnali di ripresa: in molte regioni erano stati infatti compiuti progressi significativi sul piano della riconciliazione nazionale e della ricostruzione delle strutture politiche ed amministrative. Nel rapporto del 12 novembre Boutros Ghali sottolineò i progressi nel rilancio dell'agricoltura, nella riapertura delle scuole e nella costituzione dei consigli di distretto e regionali, portando come migliore esempio il caso della città di Baidoa, la città che nel novembre del 1992 era stata definita la città della morte¹²⁷.

4.3. Dalla quarta conferenza umanitaria del 29 novembre 1993 al ritiro del 31 Marzo 1994.

A conferma del nuovo corso inaugurato con la risoluzione 885 le Nazioni Unite, su proposta americana convocarono ad Addis Abeba per il 29 novembre la quarta conferenza umanitaria sulla Somalia. I giorni che precedettero l'apertura dei lavori furono caratterizzati da forte tensioni tra le principali fazioni: il 19 novembre il Gruppo dei dodici annunciò infatti la costituzione della *Somali Salvation Alliance*, chiese ufficialmente alle Nazioni Unite

¹²⁷ U.N. Doc. S/26738, 12 November 1993, p.25.

di non ritirare i contingenti dalla Somalia e dichiarò la propria intenzione di subordinare l'avvio del negoziato con Aideed all'accettazione da parte di quest'ultimo di una serie di condizioni. In questo contesto il rifiuto da parte del SNA di tutte le iniziative politiche intraprese da UNOSOM finì per alimentare ulteriormente il contrasto tra le due alleanze e per dare inizio ai lavori della conferenza senza la presenza di Aideed, di Madhi, di Omar Hadji Mohammed del Fronte Nazionale Somalo e di Aden Gabyou del Movimento Patriottico Somalo.

La possibilità che nel corso dei dibattiti potesse sorgere un nuovo accordo tra le fazioni spinse i quattro leader somali a raggiungere Addis Abeba a conferenza già iniziata, il 1° Dicembre¹²⁸. Il punto nodale della discussione rimase la composizione del *Transitional National Council*, nel quale Aideed voleva riconquistare l'influenza persa nella costituzione dei consigli distrettuali e regionali creati nel marzo precedente.

La posizione degli Stati Uniti fu esposta a chiari termini da un rappresentante della USAID, Richard McCall, il quale, precisando come fosse ormai iniziata la fase della ricostruzione della Somalia, dichiarò che gli Stati Uniti erano pronti a contribuirvi solo dopo aver ricevuto da parte delle fazioni segnali concreti di cooperazione tra loro e con la comunità internazionale. Gli Stati Uniti erano pronti ad investire tra il 1993 e il 1994 100 milioni di dollari per lo sviluppo della Somalia, destinandolo unicamente a quelle regioni che avrebbero dimostrato progressi nell'ambito della ricostruzione politica¹²⁹.

Davanti a questi piccoli progressi ma soprattutto sotto la pressione del ritiro ormai prossimo di molti contingenti dalla Somalia, anche il Segretario Generale si convertì quasi del tutto alla nuova politica americana. Nel rapporto presentato al Consiglio di Sicurezza il 6 gennaio constatò i successi ottenuti dall'adozione della risoluzione 885: il maggior grado di cooperazione tra le fazioni somale, la maggior disponibilità del Gruppo dei 12 a collaborare con le Nazioni Unite, la costituzione di 53 degli 81 consigli distrettuali e di 8 dei

¹²⁸ Le condizioni poste da Aideed per la sua partecipazione e accettate da Oakley destarono numerose critiche sia da parte delle altre fazioni somale che da parte del Dipartimento di Stato. Aideed rifiutò di essere scortato ad Addis Abeba da unità delle Nazioni Unite, richiedendo la presenza di unità e intermediari americani. Oakley accettò la richiesta affidando il trasferimento di Aideed al Colonnello Pete Dotto, che aveva avuto numerosi contatti con il SNA durante la *Restore Hope*. Clinton sostenne la decisione di Oakley che si difese davanti al Dipartimento di Stato paragonando il cambiamento radicale di posizione compiuto nei confronti di Aideed a quello compiuto nei confronti di Arafat e sostenendo come nel perseguimento della pace era talvolta necessario scendere a patti con quelli considerati fino a poco prima i principali nemici.

13 consigli regionali. Il Segretario Generale abbandonò definitivamente la sua visione di ricostituzione di uno stato somalo forte e unito, affermando che da quel momento l'impegno maggiore dell'UNOSOM sarebbe stato quello di promuovere le iniziative somale. Per quel che riguardava l'uso della forza, affermò che la continuazione di un'azione coercitiva in caso di necessità non era più sostenuta dai paesi contribuenti e raccomandò pertanto che le fazioni deponessero volontariamente le armi: il successo della UNOSOM in queste nuove circostanze dipendeva dalla cooperazione delle parti in conflitto¹³⁰.

La conclusione raggiunta dal Segretario Generale sembrò essere una prima constatazione del fallimento di alcune nuove idee proposte nell'Agenda for Peace: in questo caso Boutros Ghali sembrò tornare sui propri passi riguardo la questione del consenso, senza il quale le azioni dell'ONU sarebbero state compromesse fin dall'inizio.

Con la nuova risoluzione 897 adottata all'unanimità il 4 febbraio 1994, a circa un anno dall'avvio dell'UNOSOM II, le Nazioni Unite tornarono dunque ad esercitare la propria missione originaria: l'aiuto umanitario. Sulla base delle raccomandazioni del rapporto del 6 gennaio e delle opzioni proposte il 12 novembre dal Segretario Generale circa la revisione del mandato dell'UNOSOM il Consiglio di Sicurezza autorizzò una graduale riduzione a 22.000 effettivi e revocò il mandato all'uso della forza conferito con la risoluzione 814, circoscrivendo tale possibilità all'ipotesi di legittima difesa. Riconobbe inoltre priorità all'azione nelle zone in cui la sicurezza risultava in via di ristabilimento e in cui le istituzioni locali si mostravano pronte a collaborare, prevedendo tra i compiti delle Nazioni Unite l'assicurazione della protezione di porti e aeroporti, dello svolgimento delle operazioni di assistenza umanitaria, dell'assistenza al processo di riorganizzazione del sistema giudiziario e della forza di polizia, e infine del rimpatrio dei profughi. Con la stessa risoluzione il Consiglio ribadì comunque che la responsabilità per la creazione delle nuove istituzioni politiche del paese spettava al popolo somalo, in linea con quanto avevano dichiarato gli Stati Uniti prima, e il Segretario Generale dopo.

Infine con l'adozione del nuovo mandato della UNOSOM II cambiarono anche i vertici militari dell'operazione: il comandante Bir venne sostituito dal Generale malese Aboo Samah Bin-Aboo Bakar, mentre il Generale Montgomery dal Generale dello Zimbabwe

¹²⁹ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p.139.

¹³⁰ U.N. Doc. S/1994/12, 6 January 1994.

Michael Nayumbua. Lo stesso Rappresentante Speciale Howe venne richiamato a New York e sostituito dall'ambasciatore Lansana Kouyate, che godeva di una migliore reputazione agli occhi dei somali.

Nel periodo tra il febbraio e il maggio si assistette ad una serie di iniziative positive che sembrarono rilanciare il processo di riconciliazione nazionale, contribuendo ad una prima vera ripresa del dialogo tra il Gruppo dei 12 e il SNA, nonché alla normalizzazione dei rapporti tra la UNOSOM II e lo stesso SNA.

A metà febbraio Aideed dopo aver riconosciuto il cambio della leadership della UNOSOM, si dichiarò pronto a collaborare con Kouyate, assicurando che il SNA avrebbe contribuito a garantire la sicurezza del ritiro delle truppe americane.

Il 7 marzo il Gruppo dei 12 adottò il "Comunicato del Cairo" con cui si prevedeva l'istituzione di un nuovo *Transitional National Salvation Council*, incaricato di redigere una nuova costituzione e formare un nuovo governo entro tre mesi, nel quale fu lasciato spazio anche al SNA di Aideed. Il 10 marzo fu lo stesso Aideed a confermare la sua disponibilità a formare un nuovo governo di unità nazionale, pur continuando a proiettarsi come nuovo leader del paese. In tale occasione confermò la cooperazione con la comunità internazionale e le forze dell'UNOSOM, apprezzando i passi indietro che questa aveva compiuto dalla risoluzione 837¹³¹.

Il processo di riconciliazione politica sembrò infine raggiungere l'apice con l'incontro di Nairobi del 24 marzo, compiuto il giorno precedente la conclusione del ritiro di molti contingenti, tra cui anche quello americano. Iniziato il 14 marzo si concluse con l'adozione di una dichiarazione sotto forma di manifesto sulla riconciliazione nazionale, nella quale vennero indicate le diverse fasi che avrebbero dovuto portare alla costituzione del nuovo governo. Sottoscritta sia da Madhi che da Aideed, la dichiarazione conteneva i criteri per l'elezione del nuovo presidente, del primo ministro, per la formazione delle autorità locali e del sistema giudiziario. Fu inoltre prevista la convocazione di una nuova Conferenza per la riconciliazione nazionale durante la quale si sarebbe concretizzate le proposte dell'accordo di Nairobi.

¹³¹ J.Hirsch, R. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995, p.145.

Nairobi sembrò quasi dare il via libera al ritiro americano; tuttavia malgrado l'entusiasmo con cui vennero accolti i risultati dell'incontro, la loro attuazione risultò subito difficile¹³².

Nonostante il ritiro di alcuni dei più importanti contingenti non avesse comportato, come si temeva, il ritorno alla guerra civile, né una ripresa su larga scala degli attacchi contro il personale dell'UNOSOM, si assistette tuttavia ad un generale deterioramento della situazione dal punto di vista della sicurezza a causa del progressivo riarmo compiuto dalle fazioni: il disarmo volontario auspicato da Boutros Ghali si rivelò un'utopia.

4.4. Le conseguenze dell'esperienza somala sulla politica multilaterale americana e sul peacekeeping delle Nazioni Unite.

Nel affrontare le critiche del Congresso dopo la tragedia del 3 ottobre, Clinton non dette soltanto una svolta alla sua politica in Somalia ma mise nuovamente in discussione i principi della partecipazione americana alle operazioni di pace, soprattutto quelle condotte da un comando diverso da quello americano ammettendo che "l'esperienza della Somalia lo aveva reso più cauto"¹³³. Nel far ciò Clinton accusò le Nazioni Unite di essere responsabili della tragedia del 3 ottobre, sebbene il raid fosse stata un'iniziativa esclusivamente americana della quale le Nazioni Unite non erano state minimamente informate¹³⁴. Incolpando le Nazioni Unite, Clinton riuscì probabilmente a limitare il danno politico subito dalla sua amministrazione, ma inasprì senza dubbio le critiche e le perplessità del Congresso nei confronti dell'ONU: a conferma di ciò, il senatore Mitch McConnell affermò che il "multilateralismo era morto nelle strade di Mogadiscio"¹³⁵.

In seguito al 3 ottobre la commissione incaricata di elaborare la revisione della politica americana nei confronti delle operazioni di pace fu chiamata a dare una nuova impronta a tale progetto, mentre allo stesso tempo M. Albright fu inviata al Congresso per rassicurarlo che l'amministrazione era consapevole della necessità di rivedere alla base il sostegno al multilateralismo. Il 20 ottobre riferì alla Commissione per gli Affari Esteri del

¹³² K. Menkhaus, "Getting Out vs. Getting Through: U.S. and U.N. Policies in Somalia", *Middle East Policy*, vol.2., n.1, 1993, p. 48.

¹³³ White House, "The President's New's Conference", 14 October 1993, *Weekly Compilation of Presidential Documents* vol. 29, n. 39, 1993.

¹³⁴ P.J. Sloyan, "How the Warlord Outwritten Clinton's Spooks", *Washington Post*, 3 April 1994.

¹³⁵ B. Boutros Ghali, *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1999, p. 161.

Senato che chi era incaricato di tale revisione doveva prendere atto di ciò che era successo in Somalia e tenerne di conto, al fine di ritrovare in primo luogo il consenso del Congresso a sostenere le operazioni di pace delle Nazioni Unite¹³⁶.

All'interno dell'amministrazione stessa crescevano comunque le divergenze sulla politica da adottare: il 26 ottobre Les Aspin invitò Anthony Lake ad operare una revisione completa del PDD presentato prima nel luglio e poi nel settembre 1993, dimostrando tutte le sue perplessità nei confronti del coinvolgimento americano in operazioni di *nationbuilding*, visti gli scarsi risultati conseguiti in Somalia. Aspin sottolineò che le forze americane non erano preparate per missioni di tal genere e un coinvolgimento di questo tipo avrebbe sicuramente indebolito le loro capacità di combattimento: nel riferire ciò Aspin rifletteva la visione delle sfere militari, ancora più restie a questo tipo di missioni, dopo il fallimento della Somalia¹³⁷.

Un segnale che indicò quanto l'amministrazione stesse considerando seriamente la questione delle operazioni di pace, fu la serie di interventi pubblici da parte di vari rappresentanti americani che si apprestarono a elencare tutti i nuovi limiti da rispettare prima di restare coinvolti in nuove operazioni.

Riferendosi ad una possibile partecipazione in operazioni di piccole dimensioni, M. Albright dichiarò al Congresso che "il contributo americano avrebbe riguardato per la maggior parte il campo della logistica, dell'intelligence, delle comunicazioni, piuttosto che quello del combattimento. Nel caso di un coinvolgimento in operazioni di grandi dimensioni e con rischi maggiori gli Stati Uniti avrebbero privilegiato le alleanze regionali, come la Nato o le alleanze ad hoc, come nel caso della Desert Storm"¹³⁸. Riflettendo questo nuovo clima di cautela, il Pentagono propose l'inserimento di due nuovi principi da seguire per decidere la partecipazione ad operazioni multilaterali: in primo luogo il coinvolgimento americano doveva rappresentare l'ultima possibilità; secondariamente i rischi per le forze americane dovevano essere bilanciati rispetto agli interessi e ai guadagni in gioco¹³⁹.

¹³⁶ US Congress, Senate Committee on Foreign Relation, *US Participation in Somalia Peacekeeping*, 103rd cong., 1st sess., statement by Amb. M. Albright, 20 October 1993, S. Hgr. 103-318.

¹³⁷ H. Dewar, "Senators Approve Troop Compromise: Clinton Authority is Left Unrestricted", *Washington Post*, 21 October 1993.

¹³⁸ US Congress, Senate Committee on Foreign Relation, *US Participation in Somalia Peacekeeping*, 103rd cong., 1st sess., statement by Amb. M. Albright, 20 October 1993, S. Hgr. 103-318.

¹³⁹ Secretary of Defense L. Aspin, *Annual Report to the President and the Congress*, Washington DC, Government Printing Office, 1994.

In altri termini alla fine del 1993 sembrava che l'amministrazione Clinton fosse ritornata al traguardo raggiunto dalla riforma operata da Bush: gli Stati Uniti avrebbero partecipato alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite contribuendo unicamente attraverso le loro "unique capabilities", mentre le operazioni di grandi dimensioni sarebbero state poste sotto controllo americano¹⁴⁰.

Fu soltanto nel maggio del 1994 che il Presidente Clinton, dopo aver ottenuto l'approvazione del Congresso, firmò la Presidential Decision Directive 25¹⁴¹, ovvero il manifesto della nuova politica per il peacekeeping. Sebbene molti elementi fossero rimasti uguali alle precedenti versioni, nel tono della nuova politica si percepiva molto di più lo scetticismo del Pentagono e del Congresso.

Invece di enfatizzare la centralità delle operazioni multilaterali nella politica di sicurezza degli Stati Uniti, così come era stato fatto nel preambolo della versione di luglio, il peacekeeping assunse un ruolo secondario nella politica di difesa e di sicurezza americane: la direttiva sottolineava il ruolo primario delle forze americane nella difesa e nella protezione degli interessi nazionali e come queste dovessero risultare pronte ad impedire, e in caso di necessità, a combattere e vincere le guerre future. L'obiettivo degli Stati Uniti non era più quello di contribuire ad espandere il numero delle operazioni di pace o il coinvolgimento americano: al contrario gli Stati Uniti si sarebbero adoperati affinché in futuro il peacekeeping diventasse più selettivo e più efficace¹⁴².

La direttiva escludeva esplicitamente un possibile sostegno americano alla creazione di un esercito delle Nazioni Unite; mentre per ciò che riguardava la partecipazione militare, essa fu prevista solo nel caso in cui questa avesse protetto in qualche modo gli interessi americani, distanziandosi in tal senso da una partecipazione limitata alle "unique capabilities" di Bush. Inoltre il coinvolgimento militare americano poteva essere necessario per convincere altri stati a partecipare in operazioni che salvaguardassero comunque anche gli interessi americani¹⁴³.

¹⁴⁰ I. H. Daalder, "Knowing when to say no: the development of US Policy for Peacekeeping", in W J Durch *UN peacekeeping, American politics, and the uncivil wars of the 1990s*, St Martin's Press, New York, 1996, p.172.

¹⁴¹ White House, "President Clinton Signs New Peacekeeping Policy", 5 May 1994, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. 30, n. 13, 1994.

¹⁴² US Department of State, Bureau of International Organization Affairs, *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Publication 10161, Washington DC, May 1994.

¹⁴³ Ibidem.

Nella maggior parte degli altri aspetti la nuova politica riconfermò i principi delineati in precedenza. Le linee guida per decidere la partecipazione americana ad operazioni di peacekeeping rimasero essenzialmente le stesse della versione di settembre con due piccoli cambiamenti: così come suggerito dal Pentagono si doveva considerare il fattore rischio per le forze americane; inoltre in seguito al dibattito con il Congresso, si dovevano considerare anche le conseguenze di un non intervento.

Il capitolo sul comando e il controllo rimase invariato, così come quello delle proposte relative al miglioramento dell'organizzazione del sistema di mantenimento della pace dell'ONU. La direttiva confermò inoltre il concetto di responsabilità condivisa tra Dipartimento di Stato e della Difesa per la questione del finanziamento delle operazioni. Infine per quanto riguardava i rapporti tra l'esecutivo e il legislativo, l'amministrazione si impegnò a mantenere costantemente informato il Congresso.

“L'obiettivo del PDD 25 non fu quello di espandere le operazioni di pace delle Nazioni Unite, ma di definirle”¹⁴⁴, affermò M. Albright davanti al Congresso: in tale dichiarazione l'ambasciatrice espresse il nuovo realismo dell'amministrazione Clinton. Le operazioni multilaterali non erano più al centro della politica che definiva e delimitava l'uso della forza da parte degli Stati Uniti, come in molti si erano aspettati all'inizio dell'amministrazione. Al contrario, come affermò Lake, quando annunciò il completamento della riforma: “Siamo chiari: il peacekeeping non è al centro della nostra politica estera e della nostra politica di difesa. La missione principale delle nostre forze armate non è di condurre le operazioni di pace, ma di vincere le guerre”¹⁴⁵.

La svolta che portò dall'*assertive multilateralism* ad un vago sostegno del peacekeeping fu causata da due fattori principali contro i quali l'amministrazione, pur prevedendoli, non avrebbe avuto alcun potere.

Il primo era collegato al mandato elettorale di Clinton, incentrato sulle questioni di politica interna: paradossalmente il sostegno al multilateralismo e gli sforzi intentati per rafforzare le Nazioni Unite erano stati uno strumento per rimanere impegnati a livello internazionale senza dover sostenere il peso di un'azione unilaterale. Al momento in cui, davanti al fallimento della Somalia, aumentarono rapidamente le critiche dell'opinione pubblica e del

¹⁴⁴ US Congress, House Committee on Foreign Affairs, *Tension in US-United Nations Relations, Hearing Before the Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights*, 103rd cong., 2nd sess., statement by Amb. M. Albright, 17 May 1994, 5- 62.

Congresso, l'amministrazione preferì unirsi a tali critiche, piuttosto che difendere il proprio programma iniziale, credendo così di proteggere meglio la propria politica interna.

Il secondo fattore era costituito dalla costante opposizione delle sfere militari ad un'espansione del ruolo americano nel peacekeeping: lo scetticismo del Pentagono finì infatti con l'influenzare notevolmente la direttiva finale, che si caratterizzò, sebbene con alcune differenze, per un tono simile a quello della Dottrina Weinberger del 1984¹⁴⁶.

Nonostante non fossero stati raggiunti gli ambiziosi obiettivi del giugno 1993, furono comunque compiuti notevoli passi avanti: in primo luogo gli Stati Uniti avrebbero messo a disposizione l'intera gamma di competenze militari, e non più soltanto le "unique capabilities"; in secondo luogo a determinate condizioni le forze americane potevano essere poste sotto comando delle Nazioni Unite; infine la nuova formula della responsabilità condivisa avrebbe potuto aumentare i finanziamenti americani alle operazioni di pace, contribuendo in primo luogo a ridurre il debito nei confronti dell'ONU. Nella tabella seguente si possono osservare le principali evoluzioni della riforma di Clinton tra il luglio del 1993 e il maggio 1994.

Elementi Chiave	I° Versione Luglio 1993	II° Versione Settembre 1993	PDD 25 Maggio 1994
Principi guida per il sostegno delle operazioni di pace	Minaccia all'ordine internazionale.	Minaccia alla sicurezza e/o alla pace internazionale.	(Uguale)
	Obbiettivi chiave	(Uguale)	(Uguale)
	Mandato, finanziamento e forze adeguate.	(Uguale)	(Uguale)
	Consenso internazionale.	(Uguale)	(Uguale)

¹⁴⁵ A. Lake, "The Limits of Peacekeeping", *New York Times*, 6 February 1994.

¹⁴⁶ J. P. Terry, "UN Peacekeeping and Military Reality", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, n. 1, Winter-Spring 1996, pp. 135-143.

			<p>Consenso internazionale e promozione interessi americani.</p> <p>Cap. VI: presenza cessate-il-fuoco;</p> <p>Cap. VII: minaccia significativa.</p> <p>Criteri realistici per fine operazione.</p> <p>Conseguenze inaccettabili di non intervento.</p>
<p>Principi guida per la partecipazione alle operazioni di pace</p>	<p>Progressione interessi americani.</p> <p>Necessaria per successo o partecipazione altri stati.</p> <p>Identificazione conclusione.</p> <p>Comando accettabile.</p> <p>Sostegno interesse del Congresso.</p> <p>Assenza di conseguenze per capacità militari.</p>	<p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p> <p>Cancellato</p> <p>Reperibilità risorse personale.</p>	<p>(Uguale)</p> <p>Necessaria per successo</p> <p>Obbiettivo e conclusione chiari.</p> <p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p> <p>Rischi accettabili per truppe americane.</p>
<p>Principi guida per la partecipazione militare</p>	<p>Nessuno</p>	<p>Forze sufficienti aggiungere gli obiettivi</p> <p>Uso della forza risolutivo.</p> <p>Aggiustamento delle forze durante operazione.</p> <p>Partecipazione come ultima possibilità</p>	<p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p> <p>(Uguale)</p>

		Sostegno interno.	Cancellato Cancellato
Principi guida per il controllo e il comando	Possibilità del controllo delle Nazioni Unite Non rispetto di ordini fuori mandato illegali o imprudenti	(Uguale) Appello per ordini fuori mandato o illegali prima al comando ONU poi alle autorità USA Operazioni alto rischio non sotto controllo ONU	(Uguale) (Uguale) (Uguale)
Posizione rispetto all'articolo 43	Rifiutato per il momento; studio futuro.	(Uguale)	(Uguale)

I risultati raggiunti dal PDD 25 dettero anche prova del nuovo ruolo assunto dal Congresso nell'elaborazione della politica estera americana. Fin dall'inizio dell'estate, dopo l'uccisione dei soldati pakistani a Mogadiscio, le critiche del Congresso erano costantemente aumentate, prima nei confronti della partecipazione americana all'operazione, ma successivamente nei confronti dell'intera missione e della politica multilaterale di Clinton. Sebbene si fosse manifestata una forte opposizione anche da parte delle sfere militari e dell'opinione pubblica, le critiche provenienti dal Congresso rappresentarono la vera novità: d'altronde il Pentagono aveva sempre cercato di restare ancorato alla dottrina tradizionale che tendeva a limitare il coinvolgimento americano in situazioni in cui non fossero presenti interessi nazionali da proteggere o da promuovere; mentre l'opinione pubblica, sebbene toccata dalle immagini dei disastri umanitari, continuava a soffrire della "sindrome del Vietnam", concretizzatasi nuovamente nella strage di Beirut e in quella di Mogadiscio.

L'opposizione del Congresso che fino al maggio del 1993 aveva approvato le risoluzioni relative alla Somalia fu provocata da due motivi principali: l'aumento dei costi del peacekeeping e la mancanza di dialogo con la Casa Bianca riguardo la riforma del peacekeeping. Nell'estate del 1993 il Congresso prese nota del fatto che mentre nel 1989 i costi del peacekeeping ammontavano a 29 milioni di dollari, alla fine del 1992 erano aumentati a 460 milioni, mentre per il 1994 l'amministrazione Clinton ne aveva richiesti 913 milioni, più della metà dei quali erano stati bocciati dal Congresso¹⁴⁷.

In secondo luogo fino all'agosto 1993 il Congresso non era stato tenuto informato direttamente dall'amministrazione circa i progressi compiuti nella riforma del peacekeeping, rimanendo per la maggior parte in disparte. In un'ottica di lungo periodo si trattò probabilmente del maggior errore compiuto da Clinton nel campo della politica estera, in quanto il sostegno di alcuni membri dell'esecutivo avrebbe esercitato una maggiore influenza in sede di votazione.

Allo stesso tempo è lecito chiedersi perché Clinton abbia ceduto così rapidamente alle opposizioni del Congresso, vista la centralità dell'*assertive multilateralism* nella sua politica estera. "La chiave per capire questo passaggio consiste – ancora una volta – nella priorità della politica interna"¹⁴⁸: contemporaneamente alla riforma del peacekeeping, Clinton era impegnato a far approvare al Congresso la riforma della sanità e, visto il mandato in base al quale era stato eletto, reputò politicamente più vantaggioso abbandonare la battaglia con il Congresso su una questione di minore importanza, quale la riforma delle operazioni multilaterali.

In breve il PDD 25 non si limitò a definire i nuovi parametri per il peacekeeping, ma fu finalizzato a contenere le critiche del Congresso: nella realtà dei fatti, più che rafforzare e migliorare le capacità delle Nazioni Unite nel condurre le missioni di pace, limitò oggettivamente i contrasti con il Congresso, almeno fin quando nel novembre del 1994 non vinse la maggioranza repubblicana¹⁴⁹.

Oltre agli effetti prodotti sulla politica americana, il fallimento dell'esperienza in Somalia, quale primo esperimento di determinate novità dell'Agenda for Peace e della

¹⁴⁷ Rosner, *The New Tug of War: Congress, the Executive Branch and National Security*, Washington DC, The Carnegie Endowment for International Peace, 1995, pp. 76-77.

¹⁴⁸ T. Findley, *Challenger for the New Peacekeepers*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 89.

¹⁴⁹ W. Q. Morales, "US Intervention and the New World Order: Lessons from Cold War and Post-Cold War Cases", *Third World Quarterly*, vol. 15, n. 1, 1994, p. 91.

strategia americana dell' *assertive multilateralism*, ebbe un impatto che si estese alla dottrina del peacekeeping e alle missioni successive.

Nel delineare queste ripercussioni è necessario distinguere tra le conseguenze derivate da un lato dal nuovo realismo americano, che verranno esemplificate dalla politica americana intrapresa nei confronti del Ruanda e dall'altro lato le conseguenze provocate dalla commistione del peacekeeping e del peace enforcement, che daranno luogo ad una nuova generazione di operazioni di pace.

Durante la conferenza stampa che seguì la pubblicazione della nuova politica del PDD 25 ai giornalisti che chiesero quali tra le diciotto operazioni in corso nel primo semestre del 1994 fossero quelle che rispecchiavano i principi del PDD 25 il Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Anthony Lake, non seppe trovare una risposta, dando l'impressione che oltre la formulazione teorica, l'amministrazione non sapesse come concretizzare la nuova politica nella realtà. Alla richiesta ulteriore di spiegare perché gli Stati Uniti volessero intervenire ad Haiti mentre rifiutavano qualsiasi coinvolgimento in Ruanda, Lake non rispose¹⁵⁰.

Il genocidio del Ruanda viene tradizionalmente ripreso dalla letteratura per esemplificare il nuovo corso della politica americana nei confronti del peacekeeping, in quanto mostra chiaramente il nuovo sostegno degli Stati Uniti ad "un peacekeeping più responsabile e selettivo"¹⁵¹, senza comunque costituire un'applicazione delle linee guida del PDD 25, a conferma ulteriore di come la direttiva presidenziale fosse indirizzata più a placare le critiche del Congresso, piuttosto che a migliorare il peacekeeping stesso.

La discriminante principale che evitò agli Stati Uniti di intervenire in Ruanda consistette nella mancanza di una minaccia ad un interesse strategico americano. La rigidità della posizione assunta dagli Stati Uniti ebbe numerosi effetti di *spillover* sull'atteggiamento assunto dall'intera comunità internazionale, rallentando drammaticamente l'intervento delle Nazioni Unite e compromettendone l'efficacia. Infatti l'opposizione americana nei confronti dell'operazione in Ruanda non riguardava soltanto il coinvolgimento americano, a livello militare o di sostegno logistico e economico, ma l'approvazione stessa dell'operazione: gli

¹⁵⁰ M.G MacKinnon., *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton. A Fairweather Friend?*, London, F.Cass, 2000, p. 106.

¹⁵¹ White House, "The President's News Conference", 14 October 1993, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. 29, n. 39, 1993.

Stati Uniti rifiutarono in primo luogo di ampliare la forza e il mandato della UNAMIR, dispiegata in Ruanda nell'agosto del 1993 con il compito di far rispettare il cessate il fuoco e distribuire gli aiuti umanitari; in secondo luogo rifiutarono di attribuire la definizione di genocidio al massacro compiuto dagli Hutu contro i Tutsi. Quando il Segretario Generale propose di inviare una forza di 5000 unità con il compito di imporre la pace nel paese e di ristabilirvi l'ordine, l'amministrazione americana dichiarò la ferma volontà di evitare una seconda Somalia, mostrando tutte le riserve nei confronti di un'altra operazione finalizzata ad imporre la pace, ristabilire l'ordine in un contesto ostile, priva di un mandato chiaro e dei mezzi per portarlo a termine, ma soprattutto del consenso della popolazione locale che si sarebbe opposta con la forza all'intervento¹⁵². Per giustificare agli occhi della comunità internazionale la decisione di non intervenire l'amministrazione americana rifiutò di definire genocidio il massacro che si stava compiendo in Ruanda, dal momento che l'accettazione di tale definizione avrebbe costretto gli Stati Uniti, firmatari nel 1989 della Convenzione di Ginevra, ad intervenire per porvi fine.

Nonostante l'approvazione della risoluzione 918 del 17 maggio 1994, con la quale si autorizzò l'ampliamento della UNAMIR e del suo mandato, agli inizi di agosto le forze dispiegate in Ruanda non superavano ancora le 500 unità: la reazione dell'intera comunità internazionale sembrò subire le conseguenze del freno posto dagli Stati Uniti. Infatti sebbene questi ultimi fossero stati i principali oppositori, l'intero Consiglio di Sicurezza rifiutò di accogliere la definizione di genocidio, mentre furono pochi gli Stati che misero a disposizione del Segretario Generale contingenti da inviare a Kigali, ponendo oltretutto difficili condizioni per l'invio, come il pagamento anticipato.

Una prima conseguenza tangibile della nuova politica americana sul peacekeeping delle Nazioni Unite fu pertanto rappresentata dagli effetti di *spillover* prodotti sulle politiche seguite dagli altri stati membri: per molti la mancanza del sostegno americano all'operazione, sia da un punto di vista militare, che da quello economico e logistico avrebbe rischiato di compromettere il successo dell'operazione fin dalla partenza, aumentandone i costi e rischi. Il sistema di mantenimento della pace che si stava prefigurando individuava nel coinvolgimento americano un requisito per la partecipazione degli altri stati alle

¹⁵² Boutros Ghali B., *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1997, p. 202.

operazioni di pace, specialmente nelle situazioni complesse che richiedevano l'intervento della forza militare.

La decisione americana di lasciare il problema del Ruanda nelle mani della popolazione ruandese rifletteva la ritirata dall'*assertive multilateralism* compiuta dall'amministrazione Clinton; allo stesso tempo la tragedia del Ruanda mise in evidenza quanto fossero difficilmente applicabili i principi del primo capitolo del PDD 25, riguardanti il sostegno americano ad un'operazione di pace. Sebbene si fosse in presenza di una minaccia internazionale, di un cessate il fuoco e sebbene le conseguenze di un non-intervento si stessero già rilevando inaccettabili (basti pensare che su una popolazione di 7.300.000 persone le cifre ufficiali diffuse dal governo ruandese parlarono di 1.174.000 persone uccise in soli 100 giorni), la mancanza di un mandato chiaro, di finanziamenti adeguati e della promozione degli interessi americani finirono con il prevalere nella decisione di non approvare le richieste del Segretario Generale.

Sebbene nella realtà dei fatti i requisiti posti dal PDD 25 non erano stati effettivamente soddisfatti per il lancio della nuova operazione in Ruanda, allo stesso tempo il silenzio di Anthony Lake davanti alla richiesta di individuare quale tra le operazioni in corso rispettasse tutti i requisiti richiesti rivelò la difficile previsione di un sostegno o di una partecipazione americana alle future operazioni di pace e la sostanziale lontananza del PDD 25 dalla realtà dei fatti.

Nonostante il fallimento della Somalia e il nuovo corso della politica americana, le attività del mantenimento della pace non potevano essere sospese; al contrario la complessità degli interventi che richiedevano la partecipazione delle Nazioni Unite obbligava ad un nuovo ripensamento del peacekeeping e delle sue varianti. L'esperienza della Somalia, aggravata da quella del Ruanda e della Bosnia, convinsero il Segretario Generale a rivedere le proposte fatte all'inizio del suo mandato nell'*Agenda for Peace*. Le ripercussioni del fallimento della Somalia si fecero sentire nella maggiore attenzione rivolta dal Segretario Generale al peacekeeping condotto nell'ambito del capitolo VI della Carta, mentre la ritirata americana dal multilateralismo segnò l'inizio di una nuova prassi di interventi nell'ambito del Capitolo VII, quella del *subcontracting*.

Un importante insegnamento tratto dall'esperienza in Somalia riguardava i rischi e le difficoltà che derivavano dalla mancata distinzione tra peacekeeping e peace enforcement: la presentazione della UNOSOM II come una missione di nuova generazione con un

mandato di *nationbuilding* autorizzata allo stesso tempo a ricorrere a metodi coercitivi, si rivelò di fatto un fallimento. La commistione di questi due generi mise sostanzialmente in crisi i principi cardine del peacekeeping tradizionale: il consenso, l'imparzialità e il non uso della forza.

In effetti una prima conseguenza dell'esperienza somala fu la rivalutazione delle tre regole auree delle operazioni di pace: d'altronde già l'accoglienza riservata dal Consiglio di Sicurezza e dall'Assemblea Generale alla previsione, fatta nell'*Agenda for Peace*, di intervenire senza il consenso delle parti in causa e di ampliare l'uso della forza da parte delle Nazioni Unite non era stata delle più calorose. Accanto alla ormai ben conosciuta opposizione americana a riguardo, prima dell'attacco del 3 ottobre a Mogadiscio, anche l'Esercito Inglese, nell'elaborazione di una nuova dottrina nazionale per il peacekeeping, precisò che i rischi che stava correndo l'UNOSOM II erano una conseguenza del mancato rispetto dei principi di base del peacekeeping: "L'UNOSOM II sta dimostrando cosa succede nell'oltrepassare la linea che separa il peacekeeping dal peace enforcement: se si diffonde la percezione che i contingenti multinazionali sostengono una parte piuttosto di un'altra, l'intera operazione perde legittimità e credibilità come parte terza, pregiudicando in tal senso la sua sicurezza. Le forze diventano più impegnate a proteggere se stesse, generando una perdita del sostegno popolare, del controllo della situazione, e una nuova *escalation* di violenza, e compromettendo le eventuali trattative politiche in atto"¹⁵³.

Lo stesso Segretario Generale, a due anni dalla formulazione dell'*Agenda for Peace*, sembrò ritornare in parte sui suoi passi, mostrando una certa propensione a valorizzare nuovamente i criteri ispiratori del peacekeeping: non si sarebbe comunque trattato di ripetere integralmente le esperienze fatte durante gli anni della guerra fredda, dal momento che, così facendo, si sarebbe sancita una nuova impotenza dell'ONU; al contrario si sarebbe trattato di riprendere i criteri tradizionali del peacekeeping e di adeguarli alle nuove tipologie di conflitti.

Nel Supplemento dell'*Agenda for Peace* concluso al termine del mandato, Boutros Ghali individuò una serie di principi, vecchi e nuovi, dai quali le operazioni di pace non potevano più prescindere.

¹⁵³ M. Berdal, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, n. 1, Spring 1994, p. 48.

La prima chiave di successo tornava ad essere il consenso delle parti in causa: nonostante l'ONU non disponesse di adeguati strumenti per indurre le parti in causa a dare il proprio assenso, nelle negoziazioni che precedevano il dispiegamento delle truppe, doveva essere capace di svolgere un'azione di *preventive diplomacy*, negoziando insieme agli aspetti strategico-militari dell'operazione, anche gli aiuti economici e l'integrazione politica e prospettando in tal senso piani di pace di natura strategica e di lungo periodo. L'efficacia delle operazioni dipendeva principalmente dal creare consenso intorno ad una prospettiva di pace: il fallimento della missione in Somalia, nata in una situazione nella quale soltanto una piccola parte della popolazione si sentiva rappresentata dai signori della guerra, era dipesa principalmente dall'incapacità dell'UNOSOM di ancorarsi alla popolazione.

Oltre al consenso delle parti in causa, l'esperienza della prima metà degli anni '90 portò il Segretario Generale a sottolineare l'importanza del consenso della comunità internazionale, in primo luogo quello dei governi (a cominciare da quelli più influenti nella politica internazionale), che erano in ultima analisi i responsabili del dispiegamento dei Caschi Blu, del finanziamento delle operazioni, del loro successo o del loro fallimento e in secondo luogo quello dell'opinione pubblica internazionale che nelle recenti crisi internazionali aveva svolto un ruolo importante nel fare pressione sui governi per incitarli ad intervenire (come nel caso dell'opinione pubblica americana in Somalia, ma anche in Ruanda).

Boutros Ghali sottolineò inoltre l'importanza della formazione e dell'addestramento delle forze di pace, essenziali per entrare in contatto con le popolazioni locali, ottenere il consenso e mantenere un ruolo imparziale; a riguardo il Segretario valorizzò il sistema scandinavo in quanto unico al momento a fornire una preparazione specifica alle truppe: essendo chiamato ad operare in contesti differenti gli uni dagli altri, sotto il profilo geografico, politico, sociale, culturale e religioso, il "soldato di pace" oltre ad essere un buon militare doveva disporre degli strumenti intellettuali necessari per decifrare il contesto in cui era chiamato ad operare. Al fine di evitare la confusione tra obiettivi militari e civili, che avrebbe pregiudicato il successo dell'operazione mettendone in crisi l'imparzialità, il Segretario ritenne opportuno operare una redistribuzione tra le funzioni militari e quelle civili, attribuendo un'attenzione maggiore a queste ultime che si erano rivelate maggiormente in grado di entrare in contatto con le vittime delle guerre civili e con la società locale.

Indubbiamente Boutros Ghali non mancò di sottolineare nuovamente l'urgenza di dare attuazione all'art. 43 della Carta o, in assenza di questo, di creare quantomeno un esercito di volontari delle Nazioni Unite, visto che la mancanza di una forza militare propria dell'ONU esponeva i contingenti a notevoli problemi di coordinamento e la stessa Organizzazione ad una scarsa tempestività nel rispondere alle crisi.

D'altronde la Somalia aveva dimostrato chiaramente quanto l'ONU fosse impreparata a condurre e gestire azioni di peace enforcement, sia a livello di Quartier Generale di New York, sia a livello di comando della forza ONU in Somalia, in parte per mancanza di esperienza del personale civile e militare, in parte per l'inadeguatezza delle risorse umane e dell'equipaggiamento. Durante il corso di tutta l'operazione era mancato uno dei principi fondamentali per un sistema credibile ed efficace di comando, l'unicità: i vari contingenti nazionali, non soltanto la *Task Force Ranger*, tesero ad interpretare lo stesso mandato e le regole di ingaggio in modo differente, a causa della diversa capacità operativa, del diverso livello di addestramento, della diversa tradizione militare e delle autorizzazioni da parte dei governi nazionali.

Per far fronte a questa carenza strutturale dell'ONU che gli Stati membri non sembravano intenzionati ad eliminare, dopo l'esperienza della Somalia si assistette al delinearsi di due opzioni che facevano entrambe riferimento alla pratica del *subcontracting*. Da un lato il Consiglio di Sicurezza affidò il comando degli interventi ad un singolo paese presente con un contingente ben nutrito. Pur non ricadendo negli errori della Guerra del Golfo, il Consiglio di Sicurezza autorizzò l'intervento americano ad Haiti, quello francese in Ruanda, quello russo in Georgia e quello australiano a Timor Est; la tendenza che si andava prefigurando rispecchiava ancora una volta la politica inaugurata dagli Stati Uniti: le grandi potenze decidevano di intervenire militarmente solo quando erano coinvolti i propri interessi nazionali, attuando una soluzione che rischiava di incentivare la messa a disposizione delle truppe per il prestigio che ne derivava sulla scena internazionale.

Dall'altro lato il Consiglio di Sicurezza affidò gli interventi alle organizzazioni regionali, dotate di strutture di comando integrate ed esperte in esercitazioni congiunte che garantivano una maggiore efficacia agli interventi. Tuttavia questa seconda opzione esponeva l'ONU e la comunità internazionale ad un rischio: l'organizzazione avrebbe potuto finire con l'esercitare una funzione di mera autorizzazione e controllo su operazioni che le organizzazioni regionali avevano già deciso di intraprendere, mentre la comunità

internazionale correva il rischio di precipitare nella vecchia routine della politica di potenza e delle zone di influenza, resa più accettabile dal fatto di essere iscritta in una logica di sicurezza collettiva¹⁵⁴.

Se dunque il ripristino dei principi di Hammarskjold fu una conseguenza di un passo troppo lungo compiuto dall'Agenda for Peace, la pratica del *subcontracting*, pur essendo una conseguenza diretta della mancanza del braccio armato delle Nazioni Unite, seguì il nuovo realismo americano, confermando ancora una volta come l'Organizzazione delle Nazioni Unite fosse composta da stati sovrani, impegnati a proteggere i propri interessi nazionali e la propria sovranità e difficilmente disposti a fare grandi concessioni su questioni spinose e delicate come quelle del potere militare, una delle maggiori espressioni della sovranità statale.

¹⁵⁴ Smouts M., *L'Onu et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Complexe, 1994, p. 149.

CONCLUSIONI

Le crisi internazionali che si sono verificate nella prima metà degli anni '90 hanno messo chiaramente in evidenza la precarietà del funzionamento del sistema posto a garanzia della pace internazionale e la necessità urgente di apportare nuove modifiche radicali, dopo però aver preso coscienza che le operazioni di pace sono più di un semplice palliativo e di un semplice tributo, praticamente inutile, ma moralmente inevitabile, che gli stati pagano controvoglia ed esponendosi il meno possibile. Si tratta della stessa convinzione che sembrava la comunità internazionale avesse assunto all'inizio degli anni '90 con la dimostrazione dell'entusiasmo per un nuovo sistema delle relazioni internazionali, con la fiducia riposta nelle Nazioni Unite e con l'ottimismo per una nuova cooperazione tra queste e la potenza americana.

Aver scelto di collocare sullo sfondo di questa analisi la crisi della Somalia per dimostrare i fallimenti della riforma del peacekeeping che seguì questo slancio di entusiasmo della comunità internazionale e per individuarne i responsabili non è stato motivato da ragioni esclusivamente cronologiche o dalla maggiore gravità della crisi somala rispetto, ad esempio, a quella dei Balcani, rivelatasi altrettanto drammatica e complessa: il motivo principale di questa scelta è stato il carattere di unicità della crisi stessa (basti pensare alla presenza di un *failed state* o alle dimensioni della tragedia umanitaria), ma soprattutto il carattere di eccezionalità che l'intervento ha acquisito allo stesso tempo per le Nazioni Unite e per gli Stati Uniti.

Come si è visto nel corso della trattazione la Somalia ha rappresentato contemporaneamente il primo intervento di *peace enforcement* della storia delle Nazioni Unite e la prima occasione in cui gli Stati Uniti sono stati coinvolti a livello militare in un'operazione di tal genere. Per comprendere come gli Stati Uniti abbiano deciso di partecipare alla prima concretizzazione del capitolo IV dell'*Agenda for Peace* e se si debba loro attribuire la responsabilità del suo fallimento è stato ripercorso il processo, iniziato con la guerra del Golfo, durante il quale si è formata la nuova propensione americana verso un maggior coinvolgimento multilaterale per la garanzia della pace internazionale.

La conclusione alla quale siamo giunti è che gli Stati Uniti abbiano avuto una grande responsabilità in questo fallimento, ma che il mancato conseguimento dei risultati auspicati non sia loro esclusivamente imputabile.

La responsabilità che si può attribuire agli Stati Uniti riguarda le numerose oscillazioni che la politica americana ha compiuto nel corso di questi tre anni e che, pur facendo notevoli passi in avanti, a conclusione di detto periodo si è ritrovata al punto di partenza del novembre del 1992. Come si è avuto modo di dimostrare nell'ultimo capitolo i parametri del PDD 25 di Clinton finalizzati ad una maggiore selettività del *peacekeeping* non si discostano di molto dalle *uniques capabilities* messe a disposizione delle Nazioni Unite dalla NSDD 74 di Bush: in realtà nel maggio del 1994 si poteva constatare un peggioramento della posizione americana, in quanto, se nel novembre del 1992 si stava assistendo ad una fase di slancio della politica americana, che seppur di minore rilevanza rispetto alla formulazione dell'*assertive multilateralism*, si era concretizzata nel sostegno al ponte aereo tra Mogadiscio e Mombasa e nella disponibilità a condurre la *Restore Hope* senza particolari tornaconti personali, la conclusione della riforma di Clinton nel maggio del 1994 dava invece inizio ad una fase di implosione della politica americana, dovuta alla presa di coscienza degli errori compiuti e che portò ad esempio ad una completa indifferenza nei confronti di una crisi simile a quella somala, il genocidio del Ruanda. Il peggioramento non è consistito soltanto nel compimento di "un giro completo", iniziato con il sostegno della Dottrina Weinberger durante la guerra del Golfo e conclusosi con il nuovo realismo del PDD 25, ma soprattutto nel fatto che tale involuzione si sia verificata in un momento in cui la pace e la sicurezza internazionale erano state fortemente compromesse da gravi crisi, come quella della Somalia, dei Balcani e del Ruanda, che avevano cancellato qualsiasi utopia di un Nuovo Ordine Mondiale in cui l'ONU rappresentasse l'architrave dei rapporti internazionali.

Nell'aver preso coscienza di questa involuzione ci siamo posti il proposito di individuarne le cause e le conseguenze. Ripercorrendo il cursus degli eventi che hanno portato Washington a riflettere sulla propria posizione riguardo il sostegno dato alle operazioni multilaterali delle Nazioni Unite si possono individuare tre motivi fondamentali che non potevano lasciar presupporre una conclusione diversa da quella del PDD 25.

In primo luogo la validità della Dottrina Weinberger, il riferimento alla quale è stato dimostrato non soltanto nell'intervento del Golfo, ma anche nell'operazione in Somalia e nella riforma del *peacekeeping* sia di Bush che di Clinton. Pur non volendo criticare la validità di tale dottrina, non si può prescindere dal rilevare una certa contraddittorietà tra alcuni dei

suoi principi e alcuni cardini dell'*Agenda for Peace* di Boutros Ghali: in particolare occorre sottolineare quelli relativi al perseguimento dell'interesse nazionale per un intervento al di fuori dei confini nazionali in cui sia previsto l'uso della forza e l'uso massiccio di quest'ultima. Entrambi i principi hanno trovato piena applicazione durante la conduzione della guerra del Golfo; in seguito, nonostante si siano in parte attenuati nella prima fase dell'intervento in Somalia, durante la UNOSOM II si è avuta piena dimostrazione di come la Dottrina Weinberger non appartenesse alla tradizione esclusivamente repubblicana, ma facesse parte della tradizione storica americana. Alla stessa conclusione ha portato anche la stesura del PDD 25 che riprese quasi per intero i principi della dottrina nell'elencare i requisiti da rispettare per il sostegno e il coinvolgimento nelle operazioni di pace, ovvero: la presenza dell'interesse nazionale, il mandato chiaro dell'operazione, il sostegno del Congresso e dell'opinione pubblica, l'uso della forza volto a minimizzare le perdite tra le fila nazionali.

Il secondo fattore che si è rivelato una costante nell'analisi di questo aspetto della politica americana e che ha pertanto contribuito al compimento dell'involuzione è costituito dalla mancanza di una coesione interna sul grado del sostegno e sulla tipologia del coinvolgimento americano nelle operazioni di pace: le divergenze tra il Dipartimento di Stato, il Dipartimento della Difesa e le critiche provenienti dal Congresso hanno caratterizzato ogni fase che si è susseguita, lasciando gli Stati Uniti privi di una posizione chiara e precisa. Inoltre la mancanza di tale coesione non è imputabile ad una specifica amministrazione, riflettendo in tal senso le caratteristiche proprie di ciascuna istituzione e il perseguimento di interessi e di aspettative in parte divergenti anche all'interno di una stessa amministrazione.

Fin dalla guerra del Golfo lo Stato Maggiore di Colin Powell si era, ad esempio, mostrato scettico sull'uso della forza contro l'Iraq, privilegiando le sanzioni economiche, così come era accaduto anche nel caso dell'adozione della risoluzione 837 e nella decisione di inviare ulteriori *rangers* in Somalia nel settembre del 1993.

Le divergenze tra il Dipartimento di Stato, tradizionalmente più disposto e aperto ad un maggiore coinvolgimento degli Stati Uniti nelle operazioni di pace, e il Dipartimento della Difesa, tradizionalmente più rigido, si sono riproposte nell'adozione della NSDD 74, nel lancio della *Restore Hope*, nel transizione alla UNOSOM II e nella stesura delle tre versioni del PDD 25.

Infine anche il Congresso in questi anni ha svolto un ruolo di maggiore importanza nel delineare la politica estera nazionale: escluso dal processo decisionale relativo alla Somalia e dalla formulazione dell'*assertive multilateralism*, ha messo alle strette l'amministrazione Clinton

ottenendo una prima vittoria con il ritiro del 31 marzo 1994 dalla Somalia e una seconda vittoria con il non coinvolgimento nel Ruanda.

Il terzo fattore che ha contribuito a delineare l'involuzione della posizione americana è rappresentato dalla stretta interazione fra le dinamiche di politica interna e le scelte di politica estera relative al *peacekeeping* che hanno compromesso l'indipendenza di quest'ultime, impedendo la piena concretizzazione dei principi affermati almeno a livello dottrinale nel NSDD 74 e nella strategia dell'*assertive multilateralism*.

Prescindendo dal caso della guerra del Golfo, nel quale il successo dell'intervento comportava di per sé evidenti vantaggi a livello interno, soprattutto dal punto di vista economico, per comprendere la dipendenza della politica estera dalle scelte interne è sufficiente pensare alla concomitanza tra la riforma di Bush e la campagna elettorale, o alla prima decisione relativa alla Somalia, con cui gli Stati Uniti si dichiararono disposti a fornire i mezzi per il trasporto degli uomini della UNOSOM I, presa proprio nell'ultimo mese di campagna elettorale per privare l'avversario democratico di una delle principali accuse: l'inazione in Somalia.

Nel corso dell'analisi è stato anche dimostrato come l'intera politica estera relativa al *peacekeeping* di Clinton abbia risposto all'esigenza di dare priorità alla politica interna: la scelta di privilegiare inizialmente l'approccio multilaterale, seguendo se si vuole la politica dell'ultimo anno di Bush, non era supportata da motivazioni ideologiche che invece erano apparse nell'amministrazione repubblicana, come la costituzione di un Nuovo Ordine Mondiale che garantisse la leadership americana. L'*assertive multilateralism* rispondeva invece all'esigenza di raggiungere lo stesso risultato per dimezzare i costi e le energie di una politica estera basata su un interventismo unilaterale concependo le organizzazioni internazionali come gli strumenti in grado di diminuire i costi della politica estera americana e di permettere di focalizzare l'attenzione sulle problematiche interne più urgenti.

La dimostrazione finale e forse più importante di questa ingerenza delle questioni interne nel rapporto con le operazioni di pace si è avuta con le motivazioni che hanno provocato il ritiro americano dalla Somalia e l'approvazione del PDD 25. Nel corso della trattazione si è infatti visto come gli incidenti del 3 ottobre siano stati in ultima analisi la giustificazione che ha permesso di legittimare agli occhi della comunità internazionale il ritiro americano dalla Somalia. In realtà si è visto come siano state le pressioni crescenti del Congresso per un cambiamento della strategia in Somalia e le minacce di bloccare il finanziamento dell'operazione a prefigurare il ritiro già prima dell'uccisione dei 18 Rangers. Infine la ritirata compiuta con il PDD 25 e il nuovo realismo sono stati dei palliativi per riconquistare il

sostegno del Congresso, necessario essenzialmente per l'approvazione di riforme di politica interna.

Per quanto riguarda gli effetti conseguiti a tale processo si può senza dubbio rilevare un effetto di *spillover* nei confronti delle politiche delle altre grandi e medie potenze mondiali. A tal proposito basti pensare alla decisione presa da numerosi altri paesi impegnati in Somalia di ritirarsi entro maggio del 1994 o alla scarsa pressione esercitata dall'intera comunità internazionale per affrontare la successiva crisi del Ruanda. La ritirata americana si è rivelata frustrante per gli altri membri delle Nazioni Unite, non soltanto perché gli Stati Uniti avrebbero potuto decidere di intervenire unilateralmente nelle situazioni di crisi a difesa dei propri interessi, ma anche perché l'assenza americana avrebbe comportato la mancanza del sostegno economico, logistico e politico necessario al successo delle operazioni, mentre il mancato coinvolgimento militare americano avrebbe indotto altri paesi a non immischiarsi in questioni in fin dei conti lontane anche dai loro interessi nazionali. La presenza di questi effetti di *spillover* lascia pertanto trasparire chiaramente la dipendenza delle Nazioni Unite dagli Stati Uniti, fatto che comporterà sempre la ricerca di buoni rapporti con la superpotenza americana così come aveva fatto il Segretario Generale Boutros Ghali, che pur non essendo ben visto da Washington, aveva affermato a più riprese la necessità dell'aiuto americano per il funzionamento delle Nazioni Unite, soprattutto nel campo del mantenimento della pace, dove gli Stati Uniti, se avessero voluto, avrebbero potuto mettere a disposizione una potenza militare maggiore della somma di quelle di tutti gli altri paesi membri della Nato.

A conclusione di questa dissertazione vorremmo ipotizzare cosa sarebbe successo se gli Stati Uniti non avessero optato per questa ritirata: se avessero continuato a dare pieno sostegno ad una politica multilaterale, si sarebbero potute verificare le condizioni necessarie per il successo dell'*Agenda for Peace* in Somalia?

Nel tentare di rispondere a quest'ultima domanda si vuol dimostrare che il fallimento non è dipeso esclusivamente dalla politica americana, ma che è stato causato almeno da altri due fattori riconducibili esclusivamente alle Nazioni Unite e al concetto stesso di *peacekeeping*.

Il primo fattore riguarda i limiti e le carenze del sistema delle Nazioni Unite, che seppur sottoposto a radicali riforme resta comunque in preda a profonde contraddizioni, già apparse nella loro evidenza nel corso di questo primo scorcio degli anni '90.

La prima contraddizione è quella che oppone il monopolio statale dell'impiego legittimo della violenza all'obiettivo della sicurezza collettiva: fintantoché le Nazioni Unite non si saranno dotate di una capacità militare autonoma in grado di sanzionare le aggressioni compiute dagli stati, continueranno a dipendere dalla volontà e dalla disponibilità dei singoli stati ad

intraprendere nuove operazioni di pace. Sebbene il Segretario Generale abbia sottolineato l'urgenza della questione anche nell'*Agenda for Peace*, la questione non ha suscitato un adeguato dibattito né a livello del Consiglio di Sicurezza, né nell'Assemblea Generale, né, come abbiamo potuto vedere, nel governo americano.

Una seconda contraddizione ruota intorno all'incompatibilità fra l'integrità territoriale e l'indipendenza politica da un lato e le implicazioni interventiste per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dall'altra: si è visto come a partire dall'operazione *Provide Comfort* si sia assistito ad un ampliamento del concetto di sicurezza internazionale, che ha portato indubbiamente ad una maggiore ingerenza delle Nazioni Unite nelle questioni interne degli stati; d'altronde l'aumento smisurato del numero di guerre civili, anche più sanguinose delle guerre tra stati, non ha potuto evitare questa maggiore "intrusione" dell'ONU. A tal proposito la Somalia fornisce un esempio sia della necessità di questa ingerenza (indubbiamente l'intervento della comunità internazionale ha permesso di salvare innumerevoli vittime dal dramma umanitario), ma allo stesso tempo dà anche dimostrazione dei limiti oltre i quali l'ONU non è in grado di andare: l'intervento nelle questioni politiche interne e le soluzioni proposte per mettere fine alla crisi, senza il sostegno di un'adeguata capacità militare e senza la collaborazione da parte della popolazione somala, ha prodotto risultati opposti a quelli auspicati.

Questi ed altri limiti delle Nazioni Unite, come ad esempio la questione spinosa del finanziamento, ruotano intorno all'annosa contraddizione tra il principio di sovranità e la cessione di prerogative nazionali ad organismi sovranazionali: d'altronde l'ONU resta composta da stati sovrani, intenzionati a seguire, secondo la tradizione realista, il proprio interesse nazionale. La cessione di parte del potere militare, l'ingerenza in questioni interne senza il consenso del paese interessato, il raggiungimento da parte dell'ONU di un certo grado di autonomia economica, sarebbero tutti obiettivi importanti per il buon funzionamento delle Nazioni Unite che andrebbero però ad incrinare la sovranità dei singoli stati. Uno scoglio che l'*Agenda for Peace* ha incontrato senza riuscire a superarlo è stato dunque il principio di sovranità.

Il secondo fattore che non ha permesso il successo della riforma di Boutros Ghali riguarda invece una caratteristica costitutiva del *peacekeeping* stesso: ovvero la sua natura ad evolversi pragmaticamente piuttosto che dottrinalmente. Le operazioni di pace non hanno mai avuto alcun fondamento nella Carta delle Nazioni Unite in quanto sono nate come conseguenza dei veti della guerra fredda posti ai ricorsi al capitolo VI e al capitolo VII e hanno compiuto

un'evoluzione parallela al cambiamento dei conflitti e in base alle necessità di intervento: come affermò Boutros Ghali si è trattato di un'invenzione dinamica e non statica. In tal senso si può concordare con l'ambasciatrice americana Albright quando affermò che il carattere improvvisato del peacekeeping tendeva ad indebolire il peacekeeping stesso.

In conclusione gli Stati Uniti condividono almeno con le Nazioni Unite le responsabilità degli insuccessi della prima metà degli anni '90.

Al fine di dare la giusta collocazione ai risultati conseguiti si ritiene opportuno precisare che l'analisi è stata svolta principalmente sulla base della letteratura americana e di quella francese, che ha fornito una chiave di lettura molto spesso critica dell'argomento trattato; il candidato non è comunque entrato in possesso dei rapporti dei dibattiti al Congresso americano o di altre fonti primarie che non siano riportate in bibliografia.

BIBLIOGRAFIA

Fonti documentarie

Ahtisaari M., *Report to the Secretary-General on the Humanitarian Needs in Kuwait and Iraq in the Immediate Post-Crisis Environment*, UN Doc. S/22366, 31 March 1991.

Albright M., "Current Status of US Policy on Bosnia, Somalia, and UN Reform", 12 March 1993, *US Department of State Dispatch*, vol.4, n. 14, 5 April 1993.

Albright M., "A Strong United Nations Serves U.S. Security Interests", Address before the Council on Foreign Relations Conference on Cooperative Security and the United Nations, New York City, 11 June 1993.

Albright M., "Myths of Peacekeeping", Statement before the Subcommittee on International Security, International Organizations, and Human Rights of the House Committee on Foreign Affairs, 24 June 1993, *US Department of State Dispatch*, vol.4, n. 26, 28 June 1993.

Albright M., "Use of Force in a Post-Cold War World", 23 September, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 39, 27 September 1993.

Albright M., "Building a Consensus on International Peacekeeping", Statement before the Senate Foreign Relations Committee, 20 October 1993, *US Department of State Dispatch*, vol.4, n. 46, 15 November 1993.

Albright M., "The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations", Statement before the Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing and Related Programs of the House Appropriations Committee, 5 May 1994, *US Department of State Dispatch*, vol. 5, n. 20, 16 May 1994.

Bolton J.R., "FY 1992 Budget Requests for International Organizations", 5 March 1992, *US Department of State Dispatch*, vol.2, n. 10, 11 March 1992

Bolton J. R., "UN Peacekeeping Efforts To Promote Security and Stability", 25 March 1992, *US Department of State Dispatch*, vol.3, n. 13, 30 March 1992.

Boutros Ghali B., *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, 17 June 1992, A/47/277- S/24111.

B. Boutros Ghali, *Report of the Secretary General on the Work of the Organization, 1992-1993*, A/Dec/47/407.

Bush G., "The World After the Persian Gulf War", 6 March 1991, *US Department of State Dispatch*, vol.2, n. 10, 11 March 1991.

Bush G., "The United Nations in a New Era", 23 September 1991, *US Department of State Dispatch*, Vol. 2, n. 39, 30 September 1991.

Bush G., "The United Nations: Power to Act for Peace and Freedom", 31 January 1992, *US Department of State Dispatch*, Vol. 3. n. 5, 3 February 1992.

Bush G., "Address by President of the United States of America to the 47th Session of the United Nations General Assembly", 21 September 1992, *USUN Press Release 84- (92)*.

Bush G., "Humanitarian Crisis in Somalia", 3 December 1992, *US Department of State Dispatch*, vol.3, n. 50, 14 December 1992.

Christopher W., "Statement at Senate Confirmation Hearing", Statement before the Senate Foreign Relations Committee 13 January 1993, *US Department of State Dispatch*, vol.4, n. 4, 25 January 1993.

Christopher W., "Achieving a Political Settlement in Somalia", 7 October 1993, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 42, 18 October 1993.

Christopher W., "The Strategic Priorities of American Foreign Policy", Statement before the Senate Foreign Relations Committee, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 47, 22 November 1993.

Clinton W.J., "Address by the President of the United States of America to the 48th Session of the United Nations General Assembly", 27 September 1993, *USUN Press Release*, 141 (1993).

Clinton W.J., "U.S. Military Involvement in Somalia", 7 October 1993, *US Department of State Dispatch*, vol.4, n.42, 18 October 1993.

Clinton W.J., "Report on US Military Operations in Somalia Transmitted to Congress", 13 October 1993, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n.43, 25 October 1993.

Eagleburger L., "Charting the Course: US Foreign Policy in a Time of Transition", 7 January 1993, *US Department of State Dispatch*, vol.4, n. 2, 11 January 1993.

Lake A., "From Containment to Enlargement", 21 September 1993, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 37, 27 September 1993.

Lake A., "A Strategy of Enlargement and the Developing World", *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 43, 25 October 1993.

Pérez de Cuellar J., *Report of the Secretary General on the Work of the Organization*, 1988-1989, A/Dec/43/404.

Pérez de Cuellar J., *Report of the Secretary General on the Work of the Organization*, 1990-1991, A/Dec/45/404.

Perkins E., "Humanitarian Crisis in Somalia", 3 December 1992, *US Department of State Dispatch*, vol.3. n. 50, 14 December 1992.

Tarnoff P., "U.S. Policy in Somalia", Statement before the Senate Foreign Relations Committee, 29 June 1993, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, n. 32, 9 August 1993.

United Nations Document Provisional Verbatim, S/PV. 3060, United States Representative Watson's Statement to the Security Council, 17 March 1992.

UN. Doc. S/23693, 11 March 1992, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia, Proposing to Dispatch a Technical Team to Prepare an Operational Plan for the Monitoring of the Cease-Fire in Mogadishu and to Explore Ways of Ensuring the Unimpeded Delivery of Humanitarian Assistance.*

UN. Doc. S/23829, 21 April 1992, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia.*

U.N.Doc. S/24480, 24 August 1992, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia.*

UN. Doc. S/24992, 19 December 1992, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia Submitted in Pursuance of Paragraphs 18 and 19 of Security Council Resolution 794.*

U.N.Doc. S/25168, 26 January 1993, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia.*

U.N. Doc. S/25354, 3 March 1993, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia Submitted in Pursuance of Paragraphs 18 and 19 of Resolution 794.*

UN. Doc. S/26022, 1 July 1993, *Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 837.*

UN.Doc. S/26351, 24 August 1993, *Report Pursuant to Paragraph 5 of Security Council Resolution 837 (1993) on the Investigation into the 5 June 1993 Attack on United Nations Forces in Somalia Conducted on Behalf of the Secretary-General.*

U.N. Doc. S/24451, 14 August 1992, *Letter Dated 12 August 1992 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council.*

U.N. Doc. S/24531, 8 September 1992, *Letter Dated 1 September 1992 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council.*

U.N. Doc. S/24859, 27 November 1992 *Letter Dated 24 November 1992 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council.*

U.N. Doc. S/24868, 30 November 1992, *Letter Dated 29 November 1992 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council.*

U.N. Doc. S/24976, 17 December 1992, *Letter Dated 17 December 1992 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the President of the Security Council.*

Weinberger C.W., *The Uses of Military Force*, Address to the National Press Club, Washington DC, 28 November, 1984.

White House, *National Security Directive 74*, Washington, 24 November 1992.

White House, *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD25)*, USUN Press Release, 74 (1994).

Volumi

- Albright M., *Madam Secretary*, New York, Miramax Books, 2003.
- Allard K., *Somalia Operations: Lessons Learned*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, 1995.
- Archibugi D., *Il futuro delle Nazioni Unite*, Roma, Edizioni Lavoro, 1995.
- Baker J., *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace 1989-1992*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1995.
- Bertrand M., *L'ONU*, Paris, La Découverte, 2004.
- Boutros Ghali B., *Mes années à la maison de verre*, Paris, Fayard, 1997.
- Bush G., Scowcroft B., *A World Transformed*, New York, Knopf, 1998.
- Cartosio B., *Gli Stati Uniti contemporanei*, Firenze, Giunti, 2002.
- Cassidy R., *Peacekeeping in the Abyss: British and American Peacekeeping Doctrine and Practice after the Cold War*, Westport, CT, Praeger, 2004.
- Cellamare G., *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli Editore, 1999.
- Christopher W., *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford, CA Stanford University Press, 1998.
- Clinton W., Gore A., *Putting People First: How We Can All Change America*, 1992.
- Durch W. J., *UN peacekeeping, American politics, and the uncivil wars of the 1990s*, St. Martin's Press, New York, 1996.
- El Sayegh S., *La crise du Golfe: de l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Paris, LGDJ, 1993.
- Everts P., Isernia P., *Public Opinion and the International Use of Force*, New York, ECPR, 2001
- Findlay T., *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Fleitz F.H., *Peacekeeping Fiascoes of the 1990's: causes, solutions and US interests*, Westport, Praeger, 2002.
- Grado V., *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, Cedam, 1998.
- Hirsch J.L., Oakley R.B., *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1995.
- Hyland W., *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*, Westport, CT, Praeger, 1999.

- Kaldor M., *Le nuove guerre: la violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 2001
- Kull S., Ramsey C., *US Public Attitudes on Involvement in Somalia*, Survey Report of the University of Maryland Program on International Policy Attitudes, 1993.
- MacKinnon M.G., *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton. A Fairweather Friend ?*, London, F.Cass, 2000.
- Malone D. M., Khong Y.F., *Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner Publications, 2003.
- Mansell P., *The Ambivalence of the US to United Nations Peacekeeping Operations*, London, Brassey's, 1994.
- Maynes C.H., Williamson R.S., *US Foreign Policy and the UN System*, New York, Norton 1996.
- Merle M., *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Paris, Economica, 1991.
- Miele A., *La guerra irachena secondo il diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1997.
- Murphy S., *Humanitarian Intervention: the UN in an Evolving World Order*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1996.
- Nye J., *What Role for the United Nations? After the Storm: Lessons from the Gulf War*, New York, Madison Books, 1992.
- Otunnu O.A., Doyle M.W., *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1998
- Panebianco M., *La crisi del Golfo*, Salerno, ELEA Press, 1991.
- Paolini A.J., Jarvis A.P., Reus-Smit C., *Between Sovereignty and Global Governance: The United Nations, the State and the Civil Society*, London, Macmillan, 1998.
- Patrick, Forman, *Multilateralism and US Foreign Policy*, Boulder, London, Lynne Rienner 2002.
- Picone P., *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1995.
- Powell C.L., *My American Journey*, New York, Random House, 1995.
- Rivlin B., Gordenker L., *The Challenging Role of the UN Secretary General*, Westport, Praeger, 1993.
- Romero F., *L'impero americano: gli USA potenza mondiale*, Firenze, Giunti, 1996.
- Ronzitti N., *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari: contributo alla riforma delle Nazioni Unite*, Milano, F. Angeli, 1999.

Ruggie J.R., *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York, Columbia University Press, 1997.

Schrader P.J., *US Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Scott J.M., *After the End : Making US Foreign Policy in the Post Cold War*, Durham, Duke University Press, 1998.

Smouts M., *L'Onu et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Complexe, 1994.

Stevenson J., *Losing Mogadishu: Testing US Policy in Somalia*, Annapolis, Naval Institute Press, 1995.

Thakur R.C., Schnabel A., *UN Peacekeeping Operations: ad hoc missions and permanent engagement*, New York, United Nations University Press, 2001.

Tucker R., Hendrickson C., *The Imperial Temptation: the New World Order and the America's Purpose*, New York, Council of Foreign Relations Press, 1992.

Villani U., *Lezioni sulla crisi del Golfo*, Bari, Carucci Editore, 1994.

Wheeler N.J., *Saving Strangers*, Oxford, University Press, 2000.

Williamson R., *Some Corner of a Foreign Field : Intervention and World Order*, New York, St. Martin's Press, 1998.

Articoli e Saggi

Alden C., "From Neglect to Virtual Engagement: the United States and its New Paradigm for Africa", *African Affairs*, n. 99, 2000, pp. 351-371.

Berdal M. R., "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, n. 1, Spring 1994, pp. 30-50.

Bolton J.R., "Wrong Turn in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 73. n. 1, January 1994, pp. 55-66.

Bolton, "US Policy on UN Peacekeeping", *World Affairs*, n.163, Winter, 2001.

Boutros-Ghali B., "Ce que je ferai en Somalie", *Jeune Afrique*, n. 1673, 28 Janvier- 3 Février 1993, pp. 36-41.

Boutros-Ghali B., "L'Onu et la nouvelle diplomatie de paix", *Trimestre du monde*, 2° trimestre 1992.

Boutros-Ghali B., "La diplomatie préventive et le maintien de la paix: le cas des conflits ethniques", *Etudes Internationales*, n. 1, Mars 1994, pp. 6-13.

Clark J., "Debacle in Somalia", *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 1, January, 1993, pp. 109-123.

Clarke A., Herbst J., "Somalia and The Future of Humanitarian Intervention", *Foreign Affairs*, vol.35, n. 2, March 1996.

Coicaud J.M., "Les Nations Unies en Somalie: entre maintien et imposition de la paix", *Trimestre du Monde*, 1^{er} trimestre 1994, pp. 97-134.

Faes G., "Ce qui a été fait. Ce qui reste à faire", *Jeune Afrique*, n. 1671, 14-20 Janvier 1993, pp.18-29.

Faes G., "Somalie: Mission Impossible", *Jeune Afrique*, n. 1673, 28 Janvier- 3 Février 1993, pp. 21-25.

Freeman W.D., Lambert R.B., Mins J.D., "Operation Restore Hope: a US CENTCOM perspective", *Military Review*, septembre 1993.

Hendrickson, "The Recovery of Internationalism", *Foreign Affairs*, vol. 73, Octobre 1994.

Howe, "The US and UN in Somalia: the limits of Involvement", *Washington Quarterly*, Summer 1995.

Kappeler D., "Le Golfe et le droit international", *Etudes Internationales*, vol. 3, Octobre 1992, pp. 60-69.

Lalande S., "L'Assemblée Generale et les forces de maintien de paix", *Le Trimestre du Monde*, 4^e trimestre 1992.

Lefebvre J.A., "The geopolitics of the Horn of Africa", *Middle Est Policy*, vol. 1, n. 3, 1992, pp. 7-22.

Lefebvre J.A., "The US Military Intervention in Somalia: a Hidden Agenda?", *Middle Est Policy* vol.2, 1, 1993.

Liman Z., "Robert Oakley: nos divergences avec l'ONU", *Jeune Afrique*, n. 1671, 14-20 Janvier 1993, pp. 26-30.

Marchal R., "Somalie: autopsie d'une intervention", *Politique Internationale*, n. 61, automne 1993, pp. 55-66.

Menkhaus K., "Getting Out vs. Getting Through: U.S. Policy and U.N. Policies in Somalia", *Middle Esy Policy*, vol. 2, n. 1, 1993, pp. 44-62.

Prunier G., "La dimension de la crise somalienne", *Relations Internationales et stratégiques*, n. 9, printemps 1993.

Sewall S. B., "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 15, n. 1, Winter 1995, p. 113-133.

Schricke C., "L'Agenda pour la paix de Boutros Ghali: analyse et premières réactions", *Annuaire Français de Droit International*, n. 38, 1992, pp. 11-31.

Sorel J.M., "La Somalie et les Nations Unies", *Annuaire Français de Droit International*, vol. 38, 1992, pp. 61-88.

Sorel J.M., "L'ONU et le règlement des crises", *Problematisques politiques et sociaux*, Avril 1994.

Stevenson C.A., "The Evolving Clinton Doctrine on the Use of Force", *Armed Forces and Society*, Summer 1996, vol. 22, n. 4, pp- 511-535.

Tavernier P., "Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité", *Annuaire Français de Droit International*, vol.59, 1993.

Thakur R., "From Peacekeeping to Peace Enforcement : the UN Operation in Somalia", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 32, n. 3, 1994, pp. 387-410.

Waal A.de, "US Crimes in Somalia", *New Left Review*, July 1998, n. 230.

Wolfowitz P.D., "Clinton's First Year", *Foreign Affairs*, vol.73, n. 1, January 1994, pp. 22-84.

Fonti Internet

www.un.org.

<http://unbisnet.un.org>

<http://www.state.gov>

<http://www.state.gov/www/publications/dispatch/index.html>.

<http://www.congress.org>

<http://www.house.gov>

<http://www.senate.gov>

www.defenselink.mil

www.census.gov

<http://www.gpoaccess.gov/wcomp/search.html>

