

# Il nuovo *intelligence* dei diritti umani. Inedite architetture di prevenzione e sicurezza nell'impiego dei caschi blu

UMBERTO MONTUORO

## *Peacekeepers e abusi sessuali*

*«The history of peacekeeping has been one of distinguished collective accomplishment and personal sacrifice. However, this exemplary record has been clouded by unconscionable conduct of a few individuals. In particular, the revelations in 2004 of sexual exploitation and abuse by a significant number of United Nations peacekeeping personnel in the Democratic Republic of the Congo have done great harm to the name of peacekeeping. Such abhorrent acts are violation of the fundamental duty of care that all Un peacekeeping personnel owe to the local population that they are sent to serve»<sup>1</sup>.*

Così descriveva l'allora segretario generale delle Nazioni Unite (Nu), Kofi Annan, il grave danno all'immagine subito dall'organizzazione a causa delle condotte sessuali riprovevoli di alcuni caschi blu. Appariva, dunque, evidente la necessità di un radicale cambiamento nell'approccio alla specifica questione, da tempo inconsapevolmente sottovalutata, e dell'immediato bisogno dell'adozione di idonee misure volte a scongiurare il reiterarsi di simili comportamenti criminali. La scarsa visibilità delle esatte proporzioni del fenomeno (nella realtà non limitato a singoli casi isolati) sia presso il Dipartimento per le Operazioni di pace che all'interno del Segretariato nel suo complesso, era dovuta alla carenza di adeguati strumenti di conoscenza e di contrasto, configurati sul piano giuridico e, quindi, concretamente utilizzabili su quello operativo. Il primo passo diretto ad operare una svolta radicale è costituito dalla nomina, nel luglio del 2004, del principe Zeid Al-Hussein, rappresentante permanente di Giordania, a *special advisor* del segretario generale. In tale veste ha ricevuto l'incarico di predisporre un rapporto, richiesto espressamente dallo *Special Committee* sulle operazioni di mantenimento della pace<sup>2</sup> (cosiddetto Comitato C 34), contenente non solo gli indispensabili elementi di informazione ma, in particolar modo, valide raccoman-

<sup>1</sup> Kofi Annan, *Letter dated 24<sup>th</sup> March 2005 from the Secretary-General to the President of the General Assembly*, General Assembly, Fifty-ninth session, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, doc. A/59/710.

<sup>2</sup> Doc. A/59/19, 2005. Il Rapporto Zeid è fortemente orientato ad una rivisitazione del criterio della diversità di regole applicabili in relazione allo *status* rivestito dalle tre principali categorie di personale: *staff* del Segretariato, esperti in missione e personale dei contingenti militari. *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in Un peacekeeping operations*, Doc. A/59/710.

dazioni sulle linee di azione da intraprendere per estirpare il rischio del ripetersi di tali comportamenti e predisporre idonei mezzi di prevenzione d'ordine generale.

Una più intensa cooperazione internazionale di natura investigativa e giudiziaria risultava essere *ab origine* una indispensabile premessa per un reale e non solo dichiarato conseguimento degli obiettivi prefissati. Questa spinta evolutiva verso un mutato piano di azione è stata impressa anche dalle esperienze maturate in occasione delle numerose difficoltà emerse sia nel predetto disarticolato flusso informativo che nell'acquisizione delle risultanze probatorie ai fini processuali e disciplinari e nel successivo accertamento delle responsabilità penali. Tali ormai indifferibili esigenze di giustizia dovevano tradursi nell'individuazione di nuovi moduli procedurali ed inedite forme di cooperazione. Cooperazione da realizzare non solo tra lo Stato nel cui territorio operano i contingenti di pace e lo Stato inviante il personale poi sottoposto ad indagine, ma da inquadrarsi nell'ambito dell'auspicato rinnovamento delle attività bilaterali o multilaterali svolte sotto l'egida dell'Onu. Da un lato, è auspicato un più reale supporto delle Nu alle autorità nazionali nella ricerca delle fonti di prova nell'immediatezza dei fatti, dall'altro i singoli Stati dovrebbero, comunque, trasmettere adeguati pacchetti informativi alle competenti articolazioni funzionali delle Nu a conclusione degli accertamenti di natura disciplinare o penale.

In tal senso, infatti, appare opportuno sottolineare che il Dipartimento per le Operazioni di pace ed il Segretariato devono necessariamente conoscere, in modo adeguato, le situazioni ambientali e disciplinari che si producono effettivamente all'interno dei molteplici contingenti nazionali impiegati nei teatri operativi. L'accertamento di carattere disciplinare e penale dei fatti appartiene alle competenze dei singoli ordinamenti giudiziari, ma la conseguente adozione di idonee misure di prevenzione e di *intelligence* non può non essere sostenuta consapevolmente ed in modo diretto anche dalla direzione strategica dello stesso *Department of Peacekeeping Operations* (Dpko).

### **Non solo prerogative sovrane**

#### PREMESSA

L'analisi del principio Zeid è articolata su quattro temi principali. Lo *status* e le regole di condotta applicabili ai caschi blu, la strutturazione del processo investigativo sulle condotte gravemente riprovevoli dei *peacekeepers*, le aree di competenza in materia di organizzazione e di comando, le responsabilità di carattere disciplinare, penale e civilistico. Tuttavia, è il primo profilo affrontato, lo *status* comprensivo dello spettro di immunità riconosciute, che rappresenta, nel seno del processo negoziale ormai intrapreso, la reale chiave di volta del futuro sistema di prevenzione.

MODEL SOFA UN E REGOLE APPLICABILI

La giurisdizione penale sul personale militare e civile impiegato all'estero, infatti, costituisce una materia da sempre disciplinata in riferimento alla permanenza dei contingenti militari fuori dai confini nazionali. In tal senso, gli *Status of Force Agreements: Sofas Nato, Ue, Un* costituiscono una *species* di accordi contenenti il principio della giurisdizione esclusiva nazionale sul proprio personale, sancito nelle maggior parte delle ipotesi in termini prevalentemente assoluti, in ossequio a forti istanze di protezione provenienti dal mondo delle Forze armate di tutti i paesi interessati.

È stato negoziato e predisposto, nell'ambito delle Nazioni Unite, un *Sofa Model*, le cui clausole sono da adeguare alle peculiarità del teatro operativo e da stipularsi tra le Nu e lo Stato territoriale interessato dalla presenza dei contingenti, o nel caso di operazioni su delega dell'Onu, tra i singoli Stati od Organizzazioni regionali e lo Stato ospite. Sia nell'ipotesi di accordo negoziato con l'autorità, anche *de facto*, dello Stato ospite che di sua diretta applicazione, in caso di dissolvimento delle locali autorità di governo, questo *Sofa* è il trattato contenente il regime giuridico ed amministrativo d'ordine generale applicabile al personale militare e civile delle Forze armate degli Stati membri delle Nu partecipanti alla missione di pace nel territorio dello Stato ospite.

Nel capitolo VI, *Status of the members of the Un peace-keeping operation*, ed, in particolare, nei paragrafi 46-49, sono fissati i principi generali in materia di giurisdizione penale del personale impiegato in missione<sup>3</sup>. Vi è, innanzitutto, una ripartizione per categorie dello stesso personale. Al rappresentante speciale, al comandante della componente militare, al Capo della polizia civile delle Nu ed agli alti funzionari dello *staff* dei medesimi sono riconosciute le ampie immunità disposte dalla convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nu del 1946, assimilabili alle previsioni di carattere assoluto poste a tutela degli agenti diplomatici. Gli osservatori militari, i membri della polizia civile ed il personale civile non appartenente alle Nu possiedono, invece, la qualifica di esperti in missione, ai sensi dell'art. VI della predetta convenzione. Questi ultimi godono dell'immunità da ogni tipo di processo esperibile dal paese ospitante di carattere eminentemente funzionale, in relazione alle sole attività poste in essere nell'esercizio delle proprio mandato istituzionale<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Sofa Model Un*, Doc. A/45/594, del 9 novembre 1990.

<sup>4</sup> Il tema della natura funzionale od assoluta riconosciuta alle molteplici categorie di personale inviate in missione è materia di intenso dibattito. Interessanti note evolutive sono rinvenibili anche nelle conclusioni del Gruppo di lavoro di esperti legali appositamente costituito. *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, Doc. A/60/980, del 16 agosto 2006, pag. 9: «The discussion on immunities relates to peacekeeping personnel other than those who are part of national military contingents and who are subject to the exclusive jurisdiction of their sending State. The Group notes that there are ongoing discussions about the status of formed police units in a peacekeeping operation. The members of such units are currently classified as experts on mission and therefore benefit from functional immunity. Should their legal status under governing instruments change so that they are said to fall under the exclusive jurisdiction of their sending State, it is essential that these instruments contain provisions to ensure that the sending State is obliged to extend and enforce its laws over the criminal conduct of those persons. Many cases of criminal conduct, especially criminal acts of sexual exploitation and abuse, would not, however, be in the performance of functions and immunity would not apply. Notwithstanding, this does not necessarily mean that the person will be exposed to a criminal prosecution in the host

Invece, i membri militari dei contingenti militari delle operazioni di mantenimento della pace sono soggetti alla giurisdizione esclusiva del loro Stato di origine, in riferimento a qualunque titolo di reato commesso nello Stato ospitante. Il principio della giurisdizione esclusiva di carattere assoluto, discendente da una norma di natura consuetudinaria e non dall'espletamento di funzioni su mandato dell'Organizzazione internazionale, costituisce un fondamento giuridico posto in evidenza più volte dalle stesse Nazioni Unite, al fine di motivare, ad esempio, fino ad oggi la mancata estensione di tale trattamento al proprio personale di polizia ad ordinamento civile.

Le norme generali contenute nel *Model Sofa Un* sono completate dalle più specifiche previsioni contenute nel *Model Memorandum of Understanding, standard* di accordo basico relativo all'impiego dei contingenti di caschi blu, da negoziare tra le parti rendendolo aderente alla situazione contingente in occasione dell'invio dei *peacekeepers* nei singoli teatri operativi. L'articolato del *Model*, infatti, è oggetto di negoziazione e di conseguente stipula tra gli Stati invianti, il Dpko e, quando riconoscibili, le legittime autorità dello Stato ospitante. Le clausole *standard* vengono precisate ulteriormente, di volta in volta, in relazione alle concrete esigenze ambientali, operative ed internazionali, nonché in base alle sensibilità e alla disponibilità negoziale delle parti interessate alla missione in questione.

La ricercata, perfetta complementarità dei contenuti del *Model Sofa Un* rispetto a quelli del *Model MoU* costituisce un altro importante tema di dibattito. Appare necessaria un'ulteriore opera di armonizzazione fra le clausole dei due strumenti giuridici, diversi generalmente per estensione contenutistica. Il primo, destinato a fornire una solida cornice giuridico-amministrativa di riferimento dalle previsioni essenziali ed inderogabili, qualificanti in via primaria lo *status* del personale impiegato in missione. Il secondo, volto a consentire una più ampia negoziazione, tra le parti interessate (il Dpko, gli Stati invianti e le legittime autorità dello Stato ospite, quando esistenti), dei profili suscettibili di maggior adattamento allo specifico contesto ambientale ed operativo.

Per quanto attiene, inoltre, alle specifiche regole di condotta configurate ed applicabili a questi contingenti militari – stabilite nei tre ulteriori e diversi cataloghi di norme d'ordine generale *The ten rules: code of personal conduct for Blue Helmets, We are Un peacekeepers* e *Prohibitions on sexual exploitation and abuse*, che si affiancano alle previsioni contenute nel *Model Sofa Un* e nel *Model MoU* –, da porre in evidenza che queste disposizioni sono prevalentemente delle mere dichiarazioni di principio, non sorrette da alcuna reale sanzione sul piano penale. Di questi tre iniziali, differenti cataloghi, complementari e allegati al *Model MoU*, nel corso dei negoziati è destinato a restare unicamente *We are Un*

*State. Where there is a dysfunctional legal system in the host State, it may not be in the interests of the United Nations to agree (under the status-of-forces agreement) to the host State instituting criminal proceedings or to waive immunity or certify the absence of immunity where the host State requests the United Nations to do so. In these circumstances, a person's immunity appears to give him or her impunity at least vis-à-vis the host State».*

*peacekeepers*, rispetto agli altri due, in considerazione della sua ampia applicabilità a tutte le categorie di personale. Inoltre, il primo documento di natura giuridica in materia di *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, configurato invece per il solo personale del Segretariato e da estendere nelle intenzioni alle altre componenti delle missioni di pace, è contenuto nel bollettino emanato dal Segretario generale nel 2003. Anche in esso appare emblematica la qualificazione di queste condotte in termini semplicemente di *serious misconduct*. Questa locuzione giuridica racchiude, quale straordinario indice sintomatico delle singole prospettive giuridiche nazionali, lo stato del consenso internazionale sul tema raggiunto nel certamente non lontano 2003 a New York ed esistente ancora oggi<sup>5</sup>.

La scarsa considerazione per le condotte riprovevoli in materia sessuale, ancora esistente in numerosi ordinamenti giuridici nazionali all'alba del terzo millennio, è sorprendentemente estesa.

Da questa prospettiva il processo negoziale prende nuovamente vita.

#### L'IPOTESI PROGETTUALE

La via più breve, individuata dall'Assemblea generale, per giungere alla predisposizione di nuovi strumenti giuridici ed investigativi, pienamente condivisi sul piano multilaterale, è rappresentata dalla modifica e dalla integrazione del precitato *Model Memorandum of Understanding*<sup>6</sup>, ovvero lo schema tipo utilizzato per la stipula dei singoli accordi tra le Nu e gli Stati partecipanti alle missioni umanitarie<sup>7</sup>. Appare opportuno inserire alcune specifiche clausole, sia di contenuto sostanziale, definitorio, sia procedurale, nell'articolato del modello base di accordo. Nel suo nucleo concettuale, questa fondamentale premessa metodologica, non costituirà mai nel prosieguo dei lavori materia di discussione o di critica. Tuttavia sono l'estensione ed il riparto dei nuovi poteri da attribuire agli organi inquirenti delle Nu in concorso alle autorità nazionali, nonché la latitudine applicativa delle costituende fattispecie di natura penale che suscitano un acceso ed intenso dibattito tra i delegati.

La rilevanza meramente amministrativa e non processuale delle indagini svolte dal personale delle Nu fissa una delle principali coordinate, apparentemente non trattabili, della mappa dei negoziati.

<sup>5</sup> Doc. St/Sgb/2003/13, del 9 ottobre 2003: punto 3.2, lettera a. I confini molto estesi descritti dalla formulazione adottata nel *Bullettin*, in merito sia a *sexual exploitation* che a *sexual abuse*, rendono particolarmente complessa la sua compatibilità con le specifiche previsioni legislative di natura penale vigenti nei singoli ordinamenti giuridici nazionali. L'ampia portata della fattispecie a suo tempo individuata è determinata dalle profondamente diverse sensibilità negoziali delle delegazioni, a fronte di sistemi normativi che contemplano titoli di reato non solo strutturati in modo differente ma posti a tutela di differenziati cataloghi di valori ed interessi che spaziano dalla tutela della persona a quella dell'ordine pubblico o della morale religiosa. In tal senso: *Section 1, Definitions: «For the purposes of the present bulletin, the term "sexual exploitation" means any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another. Similarly, the term "sexual abuse" means the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions».*

<sup>6</sup> 1997 Draft Model MoU between the Un and Members States contributing resources to Un peacekeeping operations, Doc. A/51/967.

<sup>7</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale 59/300 del 22 giugno 2005.

Nelle intenzioni dell'Assemblea, la costituzione di un apposito C-34 *ad Hoc Working Group of Experts*, doveva agevolare l'andamento dei lavori delle delegazioni nazionali accreditate presso il Comitato sulle operazioni di mantenimento della pace. Di fatto, l'architettura complessiva delle nuove clausole configurate nei successivi *draft* del nuovo *Model MoU* è stata più volte ridisegnata nel corso del lungo processo negoziale, circoscrivendone in modo progressivo lo slancio evolutivo e le ampie linee inizialmente tracciate<sup>8</sup>.

Durante i lavori del 2006, in occasione di una richiesta della delegazione di avviare separati accordi bilaterali tra alcuni Stati maggiormente sensibili al fenomeno e le Nazioni Unite al fine di evitare i lunghi tempi della negoziazione in sede universale, l'*Office of Legal Affairs* ha fornito un preciso indirizzo procedurale in tema di diritto dei trattati. Si è pienamente conclusa nei primi del novecento l'era degli accordi bilaterali stipulati mediante moduli *confidential* e della connessa diplomazia segreta. L'Organizzazione universale agisce sempre ed esclusivamente in trasparenza, stipulando accordi pubblici e registrati.

#### IL RUOLO PROPULSIVO DELL'UNIONE EUROPEA

La costruzione di una rinnovata e più alta soglia di sicurezza è un preciso obiettivo proclamato con enfasi in sede di Assemblea generale e del precitato *Special Committee*, intento condiviso dalla generalità delle delegazioni ma con prospettive procedurali, organizzative e sanzionatorie, per definizione estremamente eterogenee.

Una prima premessa metodologica è rappresentata, infatti, dalla necessità di garantire il primato del diritto, codificato in precise clausole di rigore giuridico, da inserire nell'articolato dei suddetti schemi di accordi, strumenti *legally binding*, e non in via mediata nei loro allegati di natura tecnica, operativa ed amministrativa. La configurazione, inoltre, di distinti atti, emanati nel seno delle Nazioni Unite ma di valore amministrativo, di indirizzo istituzionale, in altri termini *policy*, costituisce un diverso piano di azione e di attività di intervento. In questo difficile campo della cooperazione internazionale in materia di prevenzione e di accertamento delle responsabilità, e nell'eventuale conseguente trattamento sanzionatorio, la discrezionalità sovrana dei soggetti istituzionali

<sup>8</sup> La figura del *Military Prosecutor*, autorità giudiziaria inquirente, esistente negli ordinamenti giuridici di derivazione anglosassone, inizialmente nella redazione delle prime proposte ha una grande rilevanza nell'economia delle acquisizioni probatorie, ed in particolare, testimoniali. Il suo ruolo si affianca e sovrasta, persino, quello dei comandanti dei Contingenti interessati dai fenomeni di violazione delle norme di condotta. L'azione degli stessi funzionari dell'*Office of Internal Oversight Services* delle Nu avrebbero dovuto, comunque, relazionarsi in modo sinergico alle prioritarie attività di carattere giudiziario e non semplicemente informativo del *Prosecutor*.

Questo iniziale impianto procedurale è destinato ad essere infranto dalle intense eccezioni sollevate dalle delegazioni non solo degli Ordinamenti di tradizione romanistica. Appare evidente l'importanza di distinguere, pur non sordinandoli, i distinti piani della prevenzione e repressione criminale da quelli dei flussi informativi su tali fenomeni e di *policy* strategica del segretario generale delle Nazioni Unite. Le considerazioni attinenti al diritto comparato introducono ulteriori motivi di sostanziale disaccordo sul tema della sua provenienza: magistratura ordinaria o militare, polizia giudiziaria militare o civile in relazione allo *status* civile o militare del personale sottoposto ad accertamento, estrazione dal personale inquirente della *Nation* contributrice e non dalle fila del Contingente dello stesso paese presente in teatro. Tematiche queste di contenuto analogo a quelle che emergono, in relazione alla proposta di istituzione del *National Investigation Officer* (Nio, vedi *infra* para 6).

nazionali, interessati ai fatti che si verificano in teatro, nelle esperienze acquisite negli ultimi due decenni, appare vincolata solo da norme e chiare prescrizioni giuridiche, già in precedenza espressamente condivise e poste sul piano del diritto internazionale.

Costituisce una rilevante prassi ormai consolidata nell'ambito di tutti i fori e le sedi negoziali delle Nazioni Unite che la Ue, in una crescente prospettiva eminentemente regionale, organizza delle riunioni preliminari alle sessioni di lavoro, al fine di coordinare delle linee d'azione degli Stati membri in modo non disarmonico, se non a volte unitario. La posizione espressa, a New York, dalla Presidenza di turno dell'Unione nel 2006 ha affermato pienamente la necessità dei due distinti piani d'intervento: da un lato la configurazione di strumenti giuridici, dall'altro la predisposizione di condivise linee di *policy* emanate dalle Nazioni Unite e di una più capillare piattaforma informativa intercorrente tra i contingenti impiegati ed il Dpko.

#### L'AUSILIO DELL'INTELLIGENCE

Per evidenti ragioni di economia espositiva, in questa sede sono esaminati essenzialmente i profili attinenti all'*intelligence*, non considerando l'ampio spettro di misure predisposte: dalle disposizioni di natura procedurale, alla costituzione di un fondo per il risarcimento dei danni morali e fisici delle vittime di abusi sessuali, all'assistenza delle stesse e dei loro familiari ed all'insieme di specifiche strategie dell'Onu, intessute sulla trama dell'esperienza criminologica, degli studi etnici e sociologici<sup>9</sup>.

Le Nazioni Unite devono dotarsi di una reale capacità investigativa indipendente, distinta nettamente per natura giuridica dai doveri dei comandanti di Corpo nei confronti del proprio personale codificati dalle norme nazionali in materia di procedura penale militare e di polizia giudiziaria. Capacità investigativa delle competenti articolazioni ed Agenzie Onu, intesa in una accezione meramente difensiva del personale operante in teatro, da affiancare ai due distinti ambiti dell'*intelligence* tecnico-operativo e di quello politico internazionale.

La prima categoria di *intelligence* preventivo è da intendersi quale insieme di canali, palesi e da fonti aperte, per l'acquisizione di dati ambientali, sociali, etnici, geografici, di schede paese, di quadri situazionali relativi ai sistemi d'arma, alle forze combattenti e alle risorse logistiche presenti sul territorio, notizie da trasformare in informazioni utili ed implicanti un impatto concreto sull'elaborazione della cosiddetta pianificazione operativa, ovvero, sulle modalità di utilizzo e sugli obiettivi di sicurezza delle forze militari dell'Onu impiegate nell'ampio catalogo di attività di *peacekeeping*.

<sup>9</sup> Analogamente esulano da questa sede anche i pur rilevanti temi del riparto della giurisdizione penale tra Stato territoriale, Stato inviante, Stato terzo, delle competenze residuali dell'Onu, nonché la disamina, ad esempio, dell'applicabilità dei principi di complementarità, nazionalità o personalità. A titolo esemplificativo: *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, Doc. A/60/980, del 16 agosto 2006, pag. 10 e ss..

La seconda categoria, estremamente eterogenea pur se sorretta dalle stesse identiche nobili finalità, è destinata a svilupparsi secondo modalità meno appariscenti o palesi, e ad avvalersi di pregiati pacchetti informativi rappresentati, ad esempio, da immagini satellitari, da analisi strategiche o da fonti occulte, come persone informate su possibili eventi di pericolo od atti di ostilità diretti contro i contingenti di pace.

Inoltre, dichiarato vessillo della delegazione della Presidenza Ue, è il cosiddetto *comprehensive approach*, il *peacekeeping* e il *peacebuilding* integrati, in un approccio multidisciplinare e plurisetoriale orchestrato e guidato, nella dottrina comunitaria, dall'alto rappresentante per la Pcsd. Questa, allora neonata, formula definitoria è divenuta oggi un paradigma prioritario, anche nell'azione della Nato ad esempio in Afghanistan. Essa è diretta a dispiegare un pieno sviluppo delle sinergie fra articolazioni istituzionali civili, militari di tutti gli Stati coinvolti, con il coinvolgimento mediato delle Ong.

L'importanza di un comune linguaggio operativo, di una terminologia tecnica condivisa, di una base dottrinale, di strumenti di analisi e di mezzi sul campo interoperabili è un'esigenza sentita da tutte parti interessate<sup>10</sup>. Dagli Stati membri al Segretariato, impaziente di rendere realmente interfacciabile con gli operatori presenti in teatro la cellula decisionale costituita nel suo seno. Si auspica, quindi, in via preliminare, una comunanza di categorie procedurali di pensiero e d'azione. Ma appare necessaria la costruzione di una matrice unitaria del *decision-making*, luogo di fusione, in senso tecnico, sia delle valutazioni e delle informazioni provenienti dai contingenti, dai sensori tecnologici e dai diversi canali di notizie operanti negli scacchieri operativi, sia degli indirizzi e delle fonti informative presenti e convergenti, a volte in modo caotico, nel Palazzo di Vetro.

Le comuni esperienze acquisite dai singoli Stati membri all'interno delle dinamiche decisionali ed operative delle Organizzazioni regionali, Nato ed Ue prima di tutte, appaiono preziose.

Interessante notare che nel rapporto<sup>11</sup> formalizzato nel marzo 2006, in occasione della 60ª sessione di lavori, dal suindicato Comitato speciale sulle operazioni di mantenimento della pace, C-34, nella sezione dedicata al consolidamento dei collegamenti operativi e delle *partnership* tra Organizzazioni regionali e Nazioni Unite, è posta in evidenza la cooperazione instaurata con la Ue nel settembre 2003, quando durante la Presidenza italiana dell'Unione è stata firmata la dichiarazione congiunta sulla cooperazione Nu-Ue per la gestione delle crisi. Quest'ultimo segmento è ritenuto dalla Rappresentanza italiana a New York di particolare pregio, in quanto l'Italia si è dimostrata (anche successivamente, in

<sup>10</sup> *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group*, Sezione 8 *Doctrine and Terminology*, para 116, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 19 A/61/19/Rev.1 del 9 giugno 2009.

<sup>11</sup> *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group*, paragrafo 126; *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, 2006 substantive session, New York, 27 febbraio-17 marzo 2006, A/60/90 del 20 marzo 2006.



occasione ad esempio della recente emergenza umanitaria del 2010 ad Haiti) *leader* sul piano internazionale nella messa a sistema, con un linguaggio operativo condiviso, delle diverse componenti istituzionali, governative e non, provenienti da diversi paesi ed agenti in operazioni umanitarie. In questo complesso settore in costante slancio evolutivo, dunque, l'Italia possiede un importante interesse nazionale e di immagine a continuare a promuovere un ruolo di primo piano dell'Unione nell'ambito delle Nazioni Unite.

### I DIVERSI AMBITI DELLA COOPERAZIONE CIVILE-MILITARE

La nicchia d'eccellenza appena citata, tuttavia, è da tenere assolutamente distinta dal piano dei flussi informativi dell'*intelligence* tecnico-operativo o politico-internazionale. La cooperazione civile-militare, cosiddetta Cimic, ha subito in passato delle nefaste interferenze da parte degli operatori dell'*intelligence* alla ricerca di informazioni o facili coperture e doppi giochi, ed ha registrato immediatamente gravi ritorsioni sull'intero sistema paese presente in teatro, screditato irrimediabilmente nell'immagine<sup>12</sup>.

In una prospettiva, invece, inversa, è precipuo compito sia delle cellule di *intelligence* inserite nelle strutture operative-decisionali dei contingenti, sia dei flussi informativi provenienti dal Segretariato generale delle Nazioni Unite, sia delle Agenzie nazionali d'informazione dei paesi partecipanti, assicurare con continuità l'indispensabile cornice di sicurezza entro la quale operano le componenti Cimic e lo stesso personale militare e civile delle missioni umanitarie.

Le Agenzie di *intelligence* di paesi terzi alle forze multinazionali in teatro, o le altre articolazioni delle Nazioni Unite informate in modo occasionale in merito a possibili eventi di pericolo, sono tenute, in linea teorica, a contribuire al rafforzamento dell'incolumità di tutti gli operatori in missione.

### L'INTELLIGENCE DAL VOLTO UMANO

Si dischiudevano nuovi, sorprendenti ambiti di cooperazione internazionale.

Le soluzioni giuridiche da introdurre nell'estremamente difficile campo del diritto internazionale penale erano improntate alla modifica ed all'integrazione inizialmente del solo *Model MoU* e non ancora al *Model Sofa Un*. Gli *Status of Force Agreements: Sofas Nato, Ue, Un* rappresentano, infatti, sul piano delle

<sup>12</sup> Il *peacebuilding*, la cooperazione civile-militare, in sinergia anche le Organizzazioni non governative, per lo sviluppo del tessuto economico, sociale, istituzionale, nonché per la ricostituzione delle amministrazioni pubbliche, della sanità, delle scuole se pur deve essere tenuta sempre separata dai flussi informativi e dall'acquisizione di notizie condotte dall'*intelligence*, non può prescindere dalla sicurezza del territorio entro il quale si sviluppa. In tal senso, nell'immediatezza dell'inizio della missione umanitaria, quando vi è un grave *deficit* di sicurezza, è possibile realizzare unicamente per le componenti, prima militari poi istituzionali civili (per l'Italia la Protezione civile) solo microprogetti, come ad esempio, pozzi per l'acqua. Successivamente nel momento in cui si è rafforzato il quadro locale della sicurezza da atti ostili e da azioni terroristiche si pongono in essere, con l'ausilio delle Ong, miracoli della solidarietà internazionale come la costruzione dell'ospedale italiano ad Herat, in Afghanistan nel 2009-2010, completo di apparecchiature sanitarie e di pacchetti di addestramento e di formazione per il personale sanitario locale o la rete di numerose scuole pubbliche di nuovo statali e non più gestite esclusivamente dalle scuole coraniche.

relazioni internazionali, dei baluardi inespugnabili perché concepiti e negoziati da sempre a salvaguardia assoluta delle immunità dei contingenti e del personale militare inviati in operazioni.

I germi del consenso, delle idee espresse con sorprendente apertura da numerose delegazioni e dell'entusiasmo negoziale registrato sui tavoli di lavoro del Comitato C-34 nella sessione del dicembre 2006 si sviluppavano con sorprendente forza, approdando rapidamente a degli straordinari, immediati risultati. Tempi tecnici, tuttavia, da considerare in relazione alla sede universale e ai suoi notoriamente farraginosi meccanismi di funzionamento. L'arco temporale intercorrente tra i negoziati e gli atti di approvazione rappresentano una naturale fase di mera sedimentazione e di validazione dei *feedback* riportati in ambito nazionale, «*With regard to relevant policies, amendments on standards of conduct including sexual exploitation and abuse to the draft model memorandum of understanding between the United Nations and troop-contributing countries had been endorsed by the General Assembly in its resolution 61/267 B*» del 24 luglio 2007. Successivamente, nel luglio 2008, il *Department of Peacekeeping Operations* ed il *Department of Field Support*, con una procedura giuridica di singolare uniformità e snellezza, rendevano partecipi di diritto e informavano le Rappresentanze permanenti di cinquanta Stati membri che le previsioni contenute nello schema di accordo erano divenute parte integrante di tutti gli *MoU* già firmati<sup>13</sup>. Queste clausole erano, altresì, da intendersi incluse anche negli accordi firmati recentemente.

Il nuovo *Model MoU*<sup>14</sup>, all'art. 7 *quater*, in epigrafe *Investigations*, in particolare, delinea le competenze in tema indagini di natura penale, amministrativa ed interne legate alle misure correttive dell'Organizzazione, in relazione alla denuncia o all'emersione della notizia della commissione di un comportamento incriminato.

Per la prima volta è oggetto di previsione espressa il *National Investigation Officer* (Nio), destinato a espletare compiti investigativi in un'ottica allargata alla cooperazione internazionale. Il Nio collabora, infatti, con il *United Nations Office of Internal Oversight Services* (Oios), uffici dei Servizi di Supervisione e Controllo Interno, organismo individuato dall'Assemblea generale già nel 2005<sup>15</sup> per condurre indagini sugli illeciti di natura sessuale commessi durante le operazioni di pace sotto egida Onu. La proposta della previsione del *National Investigation Officer* è stata presentata dalla Divisione investigativa dell'Oios<sup>16</sup>, nel gennaio 2006, allo scopo di innescare sinergie istituzionali tra i distinti operatori della sicurezza ed, in particolare, di istituzionalizzare, sul piano del diritto internazionale, mediante norme giuridiche codificate, le attività esercitate

<sup>13</sup> *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. Report of the Secretary-General*, par. 23. A/63/720 del 17 febbraio 2009.

<sup>14</sup> *Official records of the General Assembly, Sixty-first Session*, Supplement No. 19, A/61/19/Rev.1, part three, annex.

<sup>15</sup> La risoluzione A/Res/59/287 del 13 aprile 2005.

<sup>16</sup> *Paper revision n. 5* del segretario generale in epigrafe denominato: *Serious misconduct investigations in United Nations peacekeeping missions*, del 12 gennaio 2006, a firma di Barbara Dixon, *Director of Investigation Division, Office of Internal Oversight Services*.

dalle autorità nazionali, in precedenza svolte al di fuori di qualsivoglia vincolo se non ascrivibile all'ordinamento giuridico d'appartenenza.

L'Oios ha, in realtà, sempre svolto attività di indagine di carattere amministrativo e per finalità disciplinari e organizzative interne, non aventi in nessun modo rilevanza in campo penale. I meccanismi di non interferenza tra le investigazioni condotte da parte dell'Onu e quelle delle legittime autorità di polizia giudiziaria dello Stato inviante risultano già collaudati ormai in due decenni di risultati comunque positivi.

Naturale corollario di questa disciplina espressa e condivisa, inoltre, è che a fronte dell'impegno proclamato in sede negoziale dalle presidenze di turno dell'Unione europea succedutesi nel tempo, appare evidente che le specifiche competenze nazionali in tema di acquisizioni probatorie, indagini ed attività propriamente di *intelligence*, non possono essere demandate a funzionari od operatori comunitari. Gli assetti regionali non sono, infatti, oggetto di specifica previsione. Questo postulato appare valido per le competenze statuali in ogni tipologia di operazione di mantenimento della pace, incluse ovviamente le *coalition of willing* e le missioni Nato sotto egida Onu.

## **Le nuove architetture di garanzia**

### L'IMPEGNO NEGOZIALE DELLA RUSSIA

In via preliminare, si evidenzia che uno dei motori che hanno fornito una formidabile spinta alla formalizzazione delle risultanze dei lavori negoziali è stato l'autentico spirito entusiastico che ha animato, in modo suggestivo, la sessione di lavoro del dicembre 2006. Dalla delegazione iraniana a quelle europee, canadese o brasiliana la volontà di convergenza sul consenso nella redazione delle clausole è tangibile ed ha gettato le basi della pressoché totalità del testo del *Model MoU*.

In particolare, il contegno negoziale tenuto dalla Federazione Russa è emblematico. Ad essa appartiene la paternità della proposta, avanzata il 12 dicembre, di unificare sotto un'unica epigrafe in un articolo unitario le *investigations*, prima suddivise in governative o di competenza delle Nazioni Unite. L'aver concepito sotto un'impostazione unitaria questo fondamentale passaggio contenutistico ha riscosso il plauso da parte di quasi tutte le delegazioni, in una rara edizione dell'afflato universale posto a fondamento dell'intera Organizzazione<sup>17</sup>.

In tal modo, i poteri d'investigazione dei funzionari delle Nazioni Unite sono rafforzati dalle sinergie immediatamente conseguibili, senza filtri, mediante l'azione congiunta con gli investigatori designati dai singoli Stati. Per la prima volta, si prevede una attività investigativa unitaria, condotta da un'unica squadra e non da funzionari con *status* e berretti diversi, caschi blu e polizia giudiziaria

<sup>17</sup> I lavori negoziali e gli apporti delle singole Delegazioni sono chiaramente compendati, a titolo esemplificativo, in uno degli atti interni conclusivi. *Revised Model MoU. Considerations by the C-34 Ad Hoc Working Group at its Resumed Session*. 18 dicembre 2006, versione delle h 13.00.

militare dei singoli contingenti, in passato divisi da obiettivi istituzionali non sempre condivisi e sovrapponibili.

Raramente la cronaca dei negoziati è stata un dato così eloquente.

L'ampio spazio dedicato dalla delegazione russa, inoltre, alle responsabilità ed al ruolo essenziale dei comandanti dei contingenti nelle attività di prevenzione, di contrasto e sanzione dei fenomeni di abuso sessuale, ha svolto la funzione di efficace catalizzatore sullo sviluppo condiviso delle clausole sull'argomento. L'eco internazionale ancora palpabile sulle presunte responsabilità dei comandanti russi in Cecenia, e non solo, probabilmente ha innescato la volontà di affermare l'immagine nazionale della Grande Russia e di una civiltà giuridica e civile d'imponente caratura.

A *latere* dei lavori, negli ampi corridoi del Palazzo di Vetro, i delegati russi evidenziavano ai colleghi, in maniera suggestiva seppur informalmente, una ulteriore spinta ideale. Emergeva con forza in quel momento una rinnovata sensibilità per il tema del rispetto dei diritti umani a fronte delle terribili ombre legate alla tragica scomparsa della giornalista Anna Politkovskaja, i cui genitori, diplomatici dell'allora impero sovietico, avevano fedelmente servito con grande impegno proprio presso la sede Nu di New York. Appariva necessario acquisire nuovamente sul piano internazionale l'antica autorevolezza e la capacità di *leadership* degna di una potenza come la Federazione Russa. Si creava rapidamente un ampio consenso trasversale, traslato subito nell'aula con convinzione da parte di tutti i delegati.

L'intento diplomatico, infatti, riscuoteva pieno successo.

#### UN LABORATORIO INVESTIGATIVO RIVOLUZIONARIO

Un'indispensabile premessa metodologica per comprendere appieno i concreti margini d'azione dei numerosi soggetti competenti nell'investigazione consiste nel porre in evidenza la rilevanza delle specifiche disposizioni delineate nelle clausole del *Model MoU*, traslate, di volta in volta, nei *MoU* stipulati per i vari teatri d'impiego. In tali contesti multinazionali, di fronte a contegni incriminati le cosiddette regole di ingaggio devono essere necessariamente chiare per tutti gli interlocutori, a tutti i livelli istituzionali, e costituiscono il discrimine fra le attività investigative esperibili e non<sup>18</sup>.

Le autorità del contingente nazionale interessato dai fenomeni di violazione delle norme di condotta hanno la responsabilità primaria per gli atti compiuti dai propri uomini. Emerge l'obbligo di informare tempestivamente il Dipartimento per le Operazioni di pace e, dunque, il precitato *Office of Internal Oversight Services* delle Nazioni Unite.

<sup>18</sup> *Official records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 19, A/61/19/Rev.1.* Un testo nel quale sono ordinate organicamente importanti misure applicative ed interpretative per gli operatori del settore è costituito dall'*Investigations Manual* emanato dall'*Investigation Division* dell'Oios nel marzo 2009. I contenuti dell'art. 7 *quater* precitato, inoltre, sono modulati in una sequenza di clausole di rigore normativo e di preciso significato procedurale.

Nell'ipotesi di inattività delle autorità nazionali del Contingente gli operatori dell'*Office of Internal Oversight Services* (Oios) procedono ad una prima raccolta informativa nell'immediatezza dei fatti, coinvolgendo un rappresentante dello Stato inviante interessato. Nel caso di perdurante inerzia le Nazioni Unite procedono nell'espletamento delle indagini nel rispetto delle norme del diritto nazionale ed internazionale. Le risultanze investigative, probatorie ed amministrative raccolte sono rese sempre disponibili alle autorità nazionali richiedenti.

I comandanti di Contingente hanno l'obbligo giuridico di piena collaborazione con l'Oios, a fronte di misure sanzionatorie consistenti anche nella rimozione dell'incarico di comando su richiesta specifica del Dpko. Le predette articolazioni Un dovranno essere messe a conoscenza dell'identità e dell'operato degli investigatori nazionali, qualificabili come *National Investigations Officers*.

Un'annotazione emblematica è rappresentata dalla rilevanza attribuita all'azione svolta sul campo dai comandanti e dagli alti funzionari presenti in teatro nella prevenzione del fenomeno degli abusi sessuali (art. 7 *ter* del *Model MoU*). Non esiste strumento di contrasto o flusso informativo paragonabile in termini di efficacia all'opera di sensibilizzazione sul tema compiuta dai vertici delle unità Un nei confronti dei propri collaboratori. In tal senso, il segretario generale ha posto immediatamente in evidenza la natura di catalogo esemplificativo e non tassativo del pur ampio spettro di condotte incriminate od oggetto di previsione espressa. La necessità di una scrupolosa osservanza di ogni cautela, volta ad evitare la commissione o il coinvolgimento in comportamenti censurabili anche solo sotto il profilo deontologico, è un postulato valido per tutte le categorie di personale impiegato. La coerenza dell'abito istituzionale con il mandato assegnato descrive un binomio inscindibile nelle zone d'instabilità endemica<sup>19</sup>.

L'estremamente ampio spettro di attività esperibili è compendiabile nella formula di un'inedita cooperazione internazionale. Le informazioni e le risultanze acquisite, nel rispetto delle norme procedurali nazionali ed internazionali, sono messe a disposizione delle legittime autorità per le molteplici finalità perseguite, siano esse di natura amministrativa, meramente informativa o penale.

La prassi applicativa e la giurisprudenza dei magistrati nazionali ed internazionali dei prossimi anni forniranno le risposte in merito ai numerosi quesiti posti, relativi alla legittimità ed alla liceità procedurale dello svolgimento di tali dinamiche investigative.

<sup>19</sup> *Report* del segretario generale *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse* del 15 aprile 2005 (A/59/782). In merito alla doverosità di tali contegni per tutte le categorie di personale, in particolare: *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group* della sessione di lavoro dell'11 aprile 2005 (A/59/19/Add.1) e la risoluzione dell'Assemblea generale del 30 giugno 2005, *Comprehensive review of a strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations* (A/Res/59/300).

La componente *intelligence* anche nelle Nazioni Unite è un moltiplicatore delle forze. Un approccio multidisciplinare e di gestione effettiva, condivisa e dinamica dei pacchetti informativi è alla base di ogni cosiddetta pianificazione operativa necessaria per il dispiegamento di ogni tipo di contingente.

Alla data odierna, infatti, le forze armate non solo dei paesi occidentali o tecnologicamente avanzati utilizzano le informazioni di natura ambientale, sociologica, etnica, storica e geografica per adottare strategie di condotta in ogni tipologia di operazioni anche di *peacekeeping*, dalla stabilizzazione all'interposizione. Le stesse condizioni delle infrastrutture logistiche, sanitarie, stradali e degli insediamenti urbani e suburbani, sono rilevabili, altresì, con il puntuale ausilio dell'osservazione aerea, anche a pilotaggio remoto ed in particolare satellitare con i sistemi ottici o all'infrarosso, efficaci in qualunque situazione meteo o di visibilità notturna.

Un efficace ombrello di copertura sia di *intelligence* tecnico-operativo sia, in particolare nei contesti ad alta instabilità diffusa, di carattere politico-internazionale può fare la differenza fra la vita e la morte di decine di *peacekeepers* e di civili, coinvolti negli innumerevoli eventi terroristici che hanno funestato la dimensione quotidiana degli ultimi anni in aree spesso densamente popolate.

Organismi complessi come i Contingenti dei caschi blu, impiegati in teatri operativi complessi, per definizione, dal punto di vista della conflittualità etnica, religiosa ed identitaria, se dotati di canali visivi a bassa intensità o di sensori miopi sono posti non nelle migliori condizioni possibili di operare.

Lo stesso Oios ha confermato la necessità di più efficace gestione e riduzione dei rischi<sup>20</sup>. Nei lineamenti dottrinali, sviluppati dallo stesso organismo Un, le operazioni di *intelligence* sono da ritenersi integrate al *peacekeeping*<sup>21</sup>.

L'acquisizione delle notizie utili, deve essere condivisa fra tutti gli Stati membri partecipanti alla missione in tempo reale, seppure nel rispetto degli specifici accordi internazionali, Nato e Ue vigenti in materia di scambio di notizie classificate.

Una consapevole azione sul campo presuppone questi pacchetti di conoscenze in una prospettiva di reale anticipazione degli eventi, e non di soggezione agli stessi. Decisioni ponderate, o in termini tecnici *decision-making*

<sup>20</sup> *Report of the Office of Internal Oversight Services on the review of the effectiveness of military information management in United Nations peacekeeping operations*, 60<sup>ma</sup> sessione, A/60/596 del 16 novembre 2005. Un interessante contributo in materia di risorse ed esigenze condivise nonché di regole di imparzialità nell'*intelligence* delle Nazioni Unite è fornito da H. Smith, "Intelligence and Un peacekeeping, Intelligence for peacekeeping and peacemaking", in *Secret intelligence*, New York, Routledge, 2010, pag. 495 e ss..

<sup>21</sup> *Report cit.*, pag. 5 e ss.. In tal senso: «Oios noted that information management in peacekeeping is highly powerful and effective when it relies exclusively on open sources of information, the delivery of open-source intelligence and overt action. Under these conditions, information management is incontestably legal and ethical under all applicable rules of law, including those of the host country, cultural and religious tenets and customs. Thus, information management in peacekeeping operations could be defined as "the use of open-source intelligence to understand, shape and dominate the knowledge terrain in the mission area". It is therefore a force multiplier and should be available to every mission at all levels of command, along with the requisite skills for its application».

strategico del Dpko o pianificazione operativa dei contingenti, non possono essere disgiunte da una chiara politica informativa di settore.

Questo approccio integrato e questo sistema ciclico di formazione, elaborazione, trasmissione ed utilizzazione delle informazioni, attivo dai e nei teatri operativi fino a giungere a New York alla cellula collocata al Palazzo di Vetro ed al vertice del Segretariato generale delle Nazioni Unite, sono strutturati secondo una inedita concezione di portata rivoluzionaria.

Questi strumenti sono posti a difesa, in via primaria, dell'individuo e non delle sovranità nazionali.

# The Jean Monnet Foundation for Europe

The Jean Monnet Foundation for Europe was created in 1978 by Jean Monnet, Father of the European Community. Together with his name, he bequeathed to the Foundation all his personal archives, to which were later added those of Robert Schuman and other builders of Europe. These archives represent the historical roots of the present European Union. Jean Monnet entrusted the Foundation with the mission of:

- organising these records in a form accessible to students, teachers, researchers and leaders of public institutions and private activities, as well as ordinary citizens interested in their content, with the aim of contributing, through a knowledge of the past, to an understanding of the present and the preparation of the future;
- creating an awareness of this heritage throughout Europe and countries overseas in other continents. The means used by the Foundation to achieve this aim include the publication of «Red Books», meetings, exhibitions, the internet and, more recently, television broadcasts, both on local stations and the major mass-media networks.



Ferme de Dorigny, CH - 1015 Lausanne  
Tél : +41 (0)21 692 20 90. Fax: +41 (0)21 692 20 95  
Site Web: <http://www.jean-monnet.ch>