



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il Libano e la crisi siriana: le lezioni di UNIFIL per l'Italia e la Comunità internazionale

n. 76 – giugno 2013

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

**IL LIBANO E LA CRISI SIRIANA: LE LEZIONI DI UNIFIL
PER L'ITALIA E LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE**

di Gianni Rufini

**a cura del CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale**

giugno 2013

Il Libano ai confini della crisi siriana: un paese in equilibrio precario nel quale l'Italia svolge un ruolo di primaria importanza, grazie non solo alla partecipazione ad UNIFIL ma anche alla presenza complessiva, all'equilibrio ed alle sinergie che il nostro Paese ha saputo creare tra le varie dimensioni della missione: politico-diplomatica, militare, civile, di cooperazione allo sviluppo. Le peculiari caratteristiche dell'intervento italiano in Libano, che hanno creato a detta di molti osservatori un "modello" - poi replicato con successo in altre aree di crisi - si fondano soprattutto sulla capacità di ascolto e dialogo costruttivo con la realtà multi confessionale della società libanese. Il rapporto, infine, delinea alcune raccomandazioni per potenziare le capacità italiane di intervento nell'ambito del crisis management e della ricostruzione post-conflitto.

Sommario

1. Il Libano oggi	1
2. L'Italia in Libano: una presenza che inizia negli anni ottanta	3
3. Il quadro libanese e il ruolo della comunità internazionale	4
4. Il ruolo dell'Italia	6
4.1. <i>Lo strumento militare</i>	6
4.2. <i>Lo strumento civile</i>	7
4.3. <i>La cooperazione civile-militare</i>	8
5. Conclusioni	9
5.1. <i>Per una politica italiana di crisis management</i>	10
Fonti bibliografiche e documentali	12

1. Il Libano oggi

Tab. 1 - Alcuni indicatori chiave

Popolazione (stima)	4,2 milioni	Indice dell'istruzione ONU	0,695
Crescita demografica	0,7% annuo	Disuguaglianza di genere*	0,440
Speranza di vita alla nascita	72,8 anni	PIL pro capite	14.067 \$
Popolazione urbana	87,2%	Aiuti pro capite	151,8\$
Indice di sviluppo umano (ISU)	0,745	Indice di Gini	0,37
Posizione (ISU)	72 su 186 paesi	Popolazione povera**	28,5%

* Gender Inequality Index (GII). ** Percentuale della popolazione che vive con meno di 4 dollari al giorno.

Fonti: EIU 2013, BTI 2012, Lebanon Country Report; The World Bank, World Development Indicators 2011; UNDP, Human Development Report 2011.

Visti i rapporti tra i due paesi, era praticamente inevitabile che **la crisi siriana si riflettesse sul Libano**. Nonostante il Presidente Michel Suleiman e il Primo Ministro Najib Mikati abbiano cercato con forza di prendere le distanze da quella crisi e si sia registrata una ripresa del dialogo nazionale a partire dal giugno 2012, a metà ottobre il Segretario generale delle Nazioni Unite, nel suo rapporto al Consiglio di Sicurezza sullo stato di applicazione della Risoluzione 1559 (del 2004), ha dovuto prendere atto dell'assenza di progressi tangibili sui punti chiave della Risoluzione stessa (mancata delimitazione del confine tra Siria e Libano, perdurante attività delle milizie libanesi e non, controllo solo parziale delle armi e mancato monopolio dell'uso della forza da parte delle forze armate libanesi) e segnalare i pericoli che continuano a mettere a repentaglio la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica del Libano

Nel frattempo, in seguito alle **dimissioni del Primo Ministro Mikati**, nel marzo scorso, il governo sta svolgendo una funzione interinale, in attesa della nomina di un nuovo gabinetto. Il parlamentare indipendente sannita Tammam Salam, incaricato di formare il nuovo governo, si è mosso con molte difficoltà cercando di comporre un fragile equilibrio tra forze politiche contrapposte - la coalizione 14 marzo (filo-occidentale) e quella 8 marzo (filo-siriana) - e ha proposto un governo di larghe intese. La situazione di *impasse* è dovuta alle resistenze che la formazione del nuovo governo trova anzitutto rispetto all'orizzonte cui dovrebbe mirare: limitarsi a definire una nuova legge elettorale che raccolga il consenso delle forze parlamentari (come chiede la coalizione 14 marzo) o darsi una prospettiva di lungo periodo (come vorrebbe la coalizione 8 marzo).

La crisi in Siria ha determinato l'inasprimento della polarizzazione politica in Libano (soprattutto nel Nord del paese, tra fazioni opposte nel quadro della crisi siriana), oltre che preoccupazioni relative ad una possibile esportazione delle tensioni e dell'instabilità: incidenti armati al confine, incursioni, traffico di armi e munizioni al confine tra Libano e Siria sono, purtroppo, aumentati significativamente nel corso degli ultimi mesi. Sconfinamenti delle forze armate siriane ed episodi di bombardamenti hanno provocato morti, feriti e distruzioni in Libano.

La pressione dei movimenti forzati di popolazione è in aumento, con l'afflusso sia di rifugiati palestinesi basati in Siria che, più in generale, di siriani in fuga dal proprio paese.

Secondo le autorità libanesi, **i siriani in Libano sono oggi oltre un milione**, tra immigrati e rifugiati, di cui solo un terzo registrati ufficialmente. Praticamente, insieme ai palestinesi ospitati nei campi profughi, il totale dei rifugiati tocca un quarto della popolazione del Paese. L'impatto di questa presenza è palpabile e preoccupante, e il mutamento demografico che ne deriva sta

cambiando il volto del Libano, con effetti che vanno dalla diffusione del dialetto siriano all'aumento del traffico urbano, dagli scontri tra alawiti, sciti e sunniti alla crescita del tasso di criminalità, dal peso crescente dei rifugiati sulle magre risorse del paese alle schermaglie lungo la frontiera.

In particolare, l'afflusso incontrollato dei rifugiati sta minando il **delicatissimo equilibrio "comunitarista"** e multi-settario su cui si basa la politica nazionale, nonostante lo sforzo del governo di mantenere le distanze dalla crisi siriana con un atteggiamento di neutralità, difficile da sostenere nel lungo termine. Infatti le aree a maggioranza sunnita, che ospitano il maggior numero di rifugiati dalla Siria, si stanno gradualmente trasformando in santuari per i gruppi anti-regime, trascinando sempre più il paese dentro la crisi siriana.

Al tempo stesso, tra i **cristiani e gli sciiti crescono il disagio e l'ostilità nei confronti della presenza dei siriani**, che si manifestano anche nei numerosi scontri spontanei che si registrano in modo crescente a Tripoli - la seconda città del Libano per popolazione e importanza, vera e propria cerniera confessionale situata 85 chilometri a nord della capitale Beirut - e in altre zone, come la città di Sidone (base del sostegno a Saad Hariri, il leader del movimento politico sunnita in Libano, ed *énclave* in prossimità di aree controllate prevalentemente dagli Hezbollah) e la valle della Bekaa (roccaforte degli Hezbollah, rifugio oggi di centinaia di migliaia di rifugiati siriani sanniti e oggetto di incursioni via terra delle forze militari siriane alla ricerca dei ribelli, ma anche di lancio di razzi da parte dei ribelli siriani e di frequenti sconfinamenti a bassa altitudine da parte dell'aviazione israeliana).

È la prova più tangibile del fatto che il **conflitto siriano** - entrato ormai nel terzo anno, con oltre 80 mila vittime già registrate - **rischia oggi di assumere una dimensione regionale e religiosa, dilagando oltre confine. I cristiani in Libano temono che il consistente arrivo di rifugiati musulmani modifichi radicalmente l'equilibrio multi-confessionale** del paese, mentre gli sciiti di Hezbollah sono preoccupati che lo sviluppo dei sentimenti anti-regime possa ritorcersi contro il loro movimento. Di fatto, si denuncia un crescente sostegno militare di Hezbollah al governo siriano, anche in funzione anti-israeliana dato che Israele è recentemente intervenuto con attacchi aerei contro Damasco e contro la crescente influenza politica a livello regionale delle forze sunnite, come Arabia Saudita e Qatar, che hanno dato sostegno ai gruppi ribelli in Siria.

Parallelamente, nell'ultimo periodo è cresciuta **l'influenza mediatica e politica dei gruppi salafiti all'interno della comunità sunnita libanese**, gruppi che destano molte preoccupazioni a livello internazionale per i metodi violenti con cui perseguono l'obiettivo di instaurare uno Stato fondato sulla *sharia*¹. Sia a Sidone che a Tripoli diversi religiosi salafiti sono stati accusati di fomentare la tensione e l'escalation politica con rischi di recrudescenza della violenza, al contempo indebolendo le prospettive di un fronte sunnita compatto da contrapporre ad Hezbollah.

In questa fase, dunque, la gestione del flusso di rifugiati e il sostegno al Libano di fronte alla crisi siriana sembrano rappresentare una priorità assoluta per la Comunità internazionale. È un problema di risorse ma anche di politiche, compresa la necessità di dissuadere Israele dall'avvantaggiarsi della situazione per riprendere le ostilità nel sud del paese, dove il ruolo di UNIFIL si è fatto viepiù critico e determinante.

Nel **Libano meridionale**, infatti, continuano le tensioni con Israele: secondo le Nazioni Unite e *Amnesty International* nell'ultimo anno si sono registrate numerose vittime tra i civili, tra la popolazione palestinese che vive nei campi profughi, oggetto di incursioni israeliane quasi quotidiane (in aperta violazione della sovranità libanese e delle Risoluzioni 1559 e 1701 del 2006 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU) anche con uso di bombe a grappolo (le *bomblets* che

1 Rami G. Khouri (2013)

al funzionamento dell'ordigno principale sono disperse a distanza), mentre continuano a mietere vittime le mine anti-uomo lasciate negli anni precedenti. Ai primi di ottobre, l'aviazione israeliana ha abbattuto un drone di fabbricazione iraniana, assemblato in Libano e lanciato dagli Hezbollah dal sud del paese. Nei giorni successivi Israele ha accusato il Sudan di essere complice di un traffico illegale di armi sulla rotta che dall'Iran attraversa la penisola del Sinai e finisce tra le braccia di gruppi palestinesi anti-israeliani militanti a Gaza e in Libano (principalmente Hamas e Hezbollah).

Tra i nodi che destano particolare preoccupazione vi sono le **condizioni dei rifugiati palestinesi**, come documentato periodicamente dalla *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA.

Anche la **situazione economica del Libano** resta molto delicata, in particolare per quel che riguarda le finanze pubbliche, in presenza di livelli elevati di debito e deficit pubblico. Lo stallo sul fronte dell'adesione all'Organizzazione mondiale del commercio impedisce una maggiore liberalizzazione degli scambi con l'Unione Europea².

In questo contesto, **la situazione nelle zone in cui è operativa la *United Nations Interim Force in Lebanon*, UNIFIL, è rimasta piuttosto stabile**. In alcune occasioni, tuttavia, le forze UNIFIL hanno subito restrizioni alla loro libertà di movimento da parte delle forze armate libanesi, impegnate a rafforzare la propria presenza nelle zone al confine nord-ovest del paese, e ciò ha creato tensioni con le Nazioni Unite che hanno denunciato problemi alla sicurezza del personale di *peacekeeping* riconducibili ad una violazione della Risoluzione 1559.

In breve, il Libano è un paese partner strategico di cui occorre seguire attentamente le evoluzioni cogliendo le opportunità che si vanno creando. La rilevanza strategica per il nostro Paese è dimostrata dal fatto che **l'Italia rappresenta la principale forza di *peacekeeping* che contribuisce all'UNIFIL**, vantando peraltro una significativa e continuativa presenza di civili e della cooperazione allo sviluppo.

2. L'Italia in Libano: una presenza che inizia negli anni Ottanta

La guida della missione UNIFIL in Libano rappresenta oggi il più avanzato esperimento di intervento militare internazionale italiano. Già nel 1982 il paese fu teatro del primo significativo impegno all'estero delle nostre Forze Armate, nell'ambito di una missione multinazionale di *peacekeeping* denominata "Multi-National Forces" (I e II): **un'operazione da 2.300 uomini condotta in gran parte con soldati di leva, in concorso con Francia, Regno Unito e Stati Uniti**, dopo un intervento israeliano a sostegno del governo falangista (cristiano-maronita) per espellere i guerriglieri palestinesi dal paese. Gli obiettivi dichiarati della missione erano due: ripristinare l'autorità del governo libanese e proteggere i civili nella periferia sud di Beirut, dove erano i campi palestinesi. Una missione nata sull'onda dell'indignazione suscitata in Italia dal massacro condotto dai falangisti nei campi di Sabra e Chatila.

La contraddizione insita nel mandato della missione era nel fatto che la componente più forte del governo libanese era il partito falangista, che si era alleato con Israele per cacciare dal Libano i guerriglieri palestinesi e voleva allontanare da Beirut i musulmani sciiti affluiti dal sud: la comunità libanese più numerosa e più povera.

Per effetto del veto sovietico nel Consiglio di Sicurezza, in quell'occasione non fu possibile creare un comando unificato sotto l'autorità del Segretario Generale dell'ONU e questo contribuì a lasciare libertà d'azione ai comandanti nazionali circa lo "stile" dell'intervento. Ogni contingente, quindi, ebbe modo di esprimere in modo diverso il proprio impegno.

² CE (2012).

La missione terminò nella notte di sangue del **23 ottobre 1983**, quando due camion imbottiti di esplosivo dagli attentatori della neonata Hezbollah uccisero 246 soldati americani e 58 francesi, costringendo al ritiro della forza multinazionale. I militari italiani vennero risparmiati da questo tragico atto di ostilità, marcando una differenza significativa rispetto a quelli americani e francesi per quanto riguardava la loro accettazione nel contesto libanese, i loro rapporti con la popolazione locale e la percezione di “neutralità” che aveva accompagnato la loro azione.

La scelta italiana, che doveva segnare il percorso strategico di tutto il *peacekeeping* nazionale, si articolò su tre aspetti strategici:

1. mantenere una posizione di neutralità nel rapporto tra le diverse (e complesse) parti in conflitto;
2. concentrare gli sforzi sulla protezione della popolazione civile in modo imparziale e distribuire aiuti umanitari;
3. intessere dialogo e/o rapporti con tutte le forze presenti sul campo, privilegiando un approccio negoziale ai problemi e riducendo al minimo l’uso della forza.

Questo approccio godeva di una condizione favorevole di partenza, quale una ragionevole equidistanza politica dell’Italia rispetto alle diverse parti in conflitto (a differenza di Francia e Stati Uniti che si muovevano su un piano molto più “aggressivo”), ma esigeva anche una concertazione degli sforzi diplomatici, militari e di cooperazione, all’insegna dell’integrazione tra le varie componenti, e un atteggiamento e una preparazione diversi per la parte militare.

Nasceva così l’**impegno della Cooperazione in Libano**, proprio a partire dal **1983**, quando mise a disposizione del governo libanese una linea di credito di aiuto di 30 milioni di dollari per un programma di ricostruzione e per sostenere il processo di pacificazione del paese.

Da allora **l’Italia ha mantenuto sempre una presenza militare in Libano**, attraverso le missioni UNIFIL I e UNTSO, e infine con UNIFIL II. L’esperimento libanese ha prodotto effetti che si sono riflessi negli anni successivi in Somalia (1992-93), in Mozambico (1993-95) e nei Balcani a partire dal 1996. In questi contesti, l’Italia ha saputo spesso operare con successo su diversi livelli, grazie a uno sforzo complessivo di concertazione degli interventi. Di diverso segno, perché molto più controverse sul piano politico e dei risultati, le esperienze condotte in Afghanistan e in Iraq.

Il modello di intervento così concepito è diventato peraltro parte integrante dell’approccio di “*wide peacekeeping*” adottato dalle Nazioni Unite e costituisce il fondamento delle attività di Civil-Military Cooperation (CIMIC) della NATO.

Il successo di UNIFIL II - una missione che inizialmente era stata considerata condannata all’insuccesso da quasi tutti i commentatori - **conferma la giustizia di una scelta che è nata in Libano trent’anni fa** e che in quel paese oggi trova la sua più avanzata concretizzazione. Una scelta che negli anni si è arricchita, approfondita e articolata in forme sempre più sofisticate, e che ha avuto un’influenza su diversi aspetti delle politiche di difesa e di cooperazione, nonché sulla politica estera del paese.

3. Il quadro libanese e il ruolo della Comunità internazionale

Più volte, negli ultimi decenni, il Libano ha dovuto subire un **intervento esterno favorito dalle sue stesse contraddizioni interne**, dalle molteplici fratture religiose, sociali, culturali e politiche che lo attraversano. Di volta in volta la Comunità internazionale - oppure la Siria o Israele o i Palestinesi - sono entrati nel paese e ne hanno assunto un controllo almeno parziale. Il sistema “comunitarista” che vige nel paese garantisce un equilibrio precario che evita danni maggiori ma contrasta con l’esigenza di costruire un’identità nazionale. In tale situazione il

ricorso all'intervento esterno diventa sostanzialmente automatico. Tuttavia, questo non deve indurre a ipotizzare l'imposizione di modelli di tipo occidentale, quanto piuttosto a sfruttare la temporanea assenza di conflitti per costruire un sistema più solido e condiviso.

In questo quadro si inseriscono **le risoluzioni 1559 (2004) e 1701 (2006) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU** e la presenza del contingente UNIFIL nel sud del paese, sostenuta da interventi internazionali nel campo umanitario e della cooperazione allo sviluppo. UNIFIL non può eliminare la possibilità che un conflitto armato riesploda su vasta scala; può però impedire che la zona cuscinetto sia la base per una ripresa delle ostilità e favorire il crearsi delle condizioni per un dialogo nazionale, suscettibile di sviluppi costruttivi, che affronti concretamente i nodi reali del paese e del *nation building*.

I grandi schieramenti libanesi hanno certamente una loro agenda per il paese, ma rimangono fortemente dipendenti dai rispettivi sostenitori esterni: ridurre questa dipendenza e rafforzare l'autorità e l'autorevolezza del governo centrale costituiscono gli elementi portanti di una politica in questo senso.

In tale quadro **si colloca l'azione della Comunità internazionale, e in particolare dell'Italia, in Libano**. L'intervento si iscrive in una strategia di *Nation Building* ispirata però a un modello esclusivamente occidentale e irrimediabilmente lineare, che in quanto tale incontra un ostacolo potente nel comunitarismo. In questo senso, l'intervento esterno può incidere sui livelli sociali profondi solo in misura molto limitata e attraverso la mediazione degli attori libanesi, che tuttavia sono per la gran parte espressione delle varie fazioni e comunità.

Il problema diventa particolarmente acuto nel momento in cui le tensioni nella regione si stanno riaccendendo in modo molto preoccupante: dalla crisi siriana con i suoi possibili sviluppi internazionali, allo **spostamento dell'attenzione geo-strategica dal levante mediterraneo all'area del Golfo Persico** e alle sue minacce nucleari, fino al riemergere della questione palestinese con la situazione di Gaza e l'ammissione della Palestina nelle Nazioni Unite come Stato Osservatore.

Rimane aperta la questione di Hezbollah, che sembra però più interessato a mantenere lo status quo nel paese, dato che la sua missione strategica è pienamente garantita soltanto in un quadro interno di relativa stabilità.

Sullo sfondo rimane **il problema dei profughi palestinesi**, peraltro aggravatosi con l'arrivo di quelli iracheni prima e di quelli siriani ora: secondo le fonti dell'UNHCR, all'inizio del dicembre 2012 erano 139.000 i siriani bisognosi di prima assistenza in Libano). Una comunità confinata nei campi perché esclusa dalla vita politica, economica e sociale del paese nel quale non gode di alcun diritto di cittadinanza. Una realtà frammentata e disperata, a forte rischio di strumentalizzazione e divisa dagli scontri tra le varie fazioni palestinesi.

Solo una **stabilizzazione, o meglio ancora uno sblocco, delle crisi che percorrono la regione, a partire da quella israelo-palestinese**, potrebbe portare ad una soluzione del problema nazionale del Libano. Per il momento, a prevalere sono le operazioni-tampone di riabilitazione economico-sociale. L'Italia è particolarmente impegnata in questo senso, non solo con gli interventi umanitari, di ricostruzione e di sviluppo, ma anche con il sostegno al dialogo libano-palestinese e con i continui interventi di mediazione portati avanti all'interno del mandato di UNIFIL, nel sud del paese.

Alcuni commentatori hanno sottolineato la necessità di una forte presenza europea nella missione internazionale, nella prospettiva di investire la stessa UE della gestione della crisi libanese. Una maggiore responsabilizzazione dell'Europa in Libano sarebbe il riconoscimento del ruolo assai rilevante assunto dai paesi europei nel processo di pacificazione dell'area, oltre che uno stimolo oggettivo al coordinamento dei rispettivi interventi.

4. Il ruolo dell'Italia

L'Italia ha assunto un ruolo di primo piano prima nel confronto internazionale che ha portato alla costituzione di UNIFIL, poi all'interno della stessa UNIFIL e infine nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, della ricostruzione e dell'assistenza umanitaria verso il Libano. Nel caso della politica italiana, i due ambiti risultano strettamente collegati tra di loro. Esiste però un problema di continuità nel tempo della nostra missione, sottoposta - come le altre missioni all'estero - al vincolo della verifica periodica del Parlamento e a quello dei frequenti cambi di priorità della politica estera italiana. Ciò introduce **forti elementi di incertezza sul futuro**. Tale vincolo appare superabile solo nella misura in cui nel nostro paese si riesca ad assicurare la definizione di scelte *bi-partisan* che garantiscano alle iniziative italiane un impegno opportunamente proiettato nel tempo, con la garanzia della disponibilità delle relative risorse. **La strategia italiana per il Libano ha dunque puntato ad armonizzare e, dove possibile, integrare strumenti d'intervento diversi.**

4.1. Lo strumento militare

L'Italia ha assunto la guida di UNIFIL nel febbraio del 2007 ed ha in qualche modo "imposto" lo stile generale delle operazioni. La missione è particolarmente impegnata nel *conflict-management* e nelle relazioni con le parti, allo scopo di prevenire un rinfocolarsi della tensione.

UNIFIL è una missione militare che gode però di un particolare vantaggio politico: ha il compito di agire come anello di collegamento tra le forze militari libanesi e quelle israeliane. La sua legittimità deriva da un mandato delle Nazioni Unite, reso particolarmente forte dal respiro internazionale della sua composizione. Si tratta dell'unica operazione di *peacekeeping* che veda una forte partecipazione di prominenti paesi occidentali, peraltro allenati a collaborare dalla comune partecipazione alla NATO, e sia dotata di sufficienti risorse e capacità. **Il suo complessivo status di neutralità è sottolineato dalla forte partecipazione di paesi europei che mantengono buone relazioni sia con Israele che col mondo arabo**, e le consente di promuovere il dialogo tra le parti. Indubbiamente questo dialogo non porterà alla fine del conflitto, ma rappresenta un elemento di stabilità molto rilevante in circostanze in cui la comunicazione tra le parti è molto limitata.

In secondo luogo, UNIFIL si è proposta come temporaneo sostituto dello Stato nel fornire sicurezza, legalità e alcuni servizi ai cittadini. Fino al ritiro israeliano del 2000, **lo Stato libanese non è mai riuscito ad avere una presenza nel sud**, e ancora nel 2006 era incapace di esercitare un vero controllo su quello che accadeva alla frontiera con Israele. Il che ha lasciato uno spazio considerevole **all'affermazione di Hezbollah come "fornitore di servizi"** e al suo successo politico. Agevolando il rafforzamento tanto delle autorità politiche quanto di quelle militari a livello locale, e attraverso un dialogo molto intenso con le diverse comunità, UNIFIL sta favorendo lo *state building* nel sud del paese, da una parte promovendo iniziative di sviluppo e offrendo posti di lavoro, dall'altra rafforzando sicurezza e stabilità, attraverso la prevenzione e la riduzione di una tensione potenzialmente esplosiva sulla frontiera.

Per dotarsi di strumenti utili a raggiungere questi obiettivi, sotto il comando italiano UNIFIL ha agito su quattro fronti:

- **intessendo un dialogo con tutte le comunità locali**, offrendosi come interlocutore per un'ampia varietà di problemi e di necessità;

- rafforzando il proprio rapporto con gli altri attori internazionali presenti nell'area, e in particolare con le ONG, il cui ruolo nel sud del Libano è particolarmente importante;
- coordinando la propria azione con le altre componenti dell'intervento internazionale: umanitaria, di ricostruzione e sviluppo, e politico-diplomatica.
- facilitando la **crescita della presenza delle Forze armate Libanesi** e contribuendo a rafforzarne le capacità, anche nell'ambito delle relazioni militari-civili.

Sul piano degli interventi di ricostruzione e sviluppo, la Cooperazione militare italiana si avvale dei fondi del Ministero della Difesa e dei *Quick Impact projects* a valere sui fondi Nazioni Unite/UNIFIL e opera attraverso l'Unità CIMIC (*Civil Military Cooperation*) del contingente italiano in UNIFIL per attività a favore della popolazione.

4.2. Lo strumento civile

L'Italia è uno dei primi paesi donatori del Libano; negli ultimi cinque anni è stato il secondo donatore europeo, dopo la Francia.

L'impegno della cooperazione italiana, iniziato negli anni Ottanta, è proseguito con l'accordo del 1992 che prevedeva 40.8 milioni di euro a dono e 59.4 milioni di euro in crediti di aiuto. A complemento dell'aiuto di cooperazione, è stata inoltre concordata una linea di credito commerciale rientrando nelle regole OCSE di circa **241 milioni di dollari** che ha permesso la realizzazione di due centrali elettriche nel nord e nel sud del paese³.

A seguito del conflitto dell'estate del 2006, l'Italia ha rafforzato la sua presenza con un contributo straordinario a dono pari a circa **30 milioni di euro l'anno**.

Dal 2008 al 2010 sono stati approvati e resi immediatamente esecutivi **più di 60 programmi di cooperazione a dono** per un ammontare totale che supera i 100 milioni di Euro, bilanciando le risorse destinate ad interventi di emergenza con quelle indirizzate verso programmi di sviluppo (rispettivamente 21% e 79%) e utilizzando in maniera integrata il canale bilaterale e quello multilaterale⁴.

Così, il volume degli interventi che **negli anni pre-2006 si attestava mediamente intorno ai 50 milioni di euro** è salito, nel 2008, a **200 milioni** cui si sono aggiunti altri 33 milioni relativi all'emergenza. La maggior parte di questi fondi non proveniva dal budget della cooperazione ma da quello assegnato alla missione militare.

Lo sforzo italiano, grazie alla sinergia fra le componenti diplomatica, militare e di partnership civile (cooperazione bilaterale, multilaterale, decentrata, commerciale), si è concentrato settorialmente sullo sviluppo locale (tema ritenuto centrale anche dai libanesi) e sull'ambiente. Geograficamente si è indirizzato prima a sud per l'emergenza con il programma ROSS (Sostegno alla ricostruzione, all'occupazione, ai servizi e allo sviluppo), che si è sostanzialmente concluso nel 2010 ed è stato apprezzato per la sua duttilità⁵; e successivamente anche al nord, in maniera bilanciata fra popolazione palestinese e libanese e fra le diverse comunità libanesi.

Anche sul piano dello **sviluppo locale** (come peraltro sull'ambiente e sul *gender*) l'Italia ha assunto un ruolo di *leadership* grazie al **programma ART GOLD** sui temi del decentramento, dello sviluppo locale e della costruzione di reti territoriali. ART GOLD, realizzato assieme a

³ Fonte: Ambasciata Italiana a Beirut.

⁴ Fonte: Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Ministero degli Affari Esteri.

⁵ Il Programma ROSS è stato oggetto di una specifica valutazione richiesta dal Ministero degli Affari Esteri e realizzata da DRN e AGORA' 2000, il cui rapporto finale è del 2009.

UNDP, mette in collegamento le risorse che provengono da canali di finanziamento diversi (bilaterali, multilaterale, cooperazione decentrata, non governativa, ecc.) e promuove un nuovo tipo di multilateralismo, nel quale il sistema delle Nazioni Unite lavora con i governi favorendo la partecipazione attiva delle comunità locali e degli attori sociali del sud e del nord. ART interviene con un approccio intersettoriale nei seguenti campi d'azione, complementari tra loro:

- governabilità;
- ambiente e assetto del territorio;
- sviluppo economico locale;
- sistemi locali di sanità e welfare;
- sistemi locali per l'educazione di base e la formazione.

Il modello di gestione di questi programmi si è basato su **un'ampia autonomia** d'iniziativa dell'**Unità tecnica locale dell'Ambasciata italiana**, che è diventata interlocutore diretto e attivo delle realtà presenti sul territorio, a partire dalle comunità coinvolte nei progetti.

Questa strategia complessiva di intervento risulta particolarmente efficace nella misura in cui assicura:

- una distribuzione equilibrata delle risorse tra le varie comunità, che favorisca anche i progetti intercomunitari o non settari;
- un impegno tendente alla riduzione delle aree di povertà con particolare riguardo ai campi palestinesi (dove il ruolo di UNRWA è, per vari motivi, sempre meno efficace);
- il sostegno alla società civile con specifica attenzione alla sua capacità di *advocacy*, e in particolare alla componente femminile, per certi versi la più interessata al superamento del sistema comunitarista;
- definizione di strategie di intervento partecipative, tramite un ampio coinvolgimento della società civile libanese;
- attenzione all'ambiente e all'uso corretto delle risorse, particolarmente quelle idriche.

L'Italia è un paese che non dispone (come è stato sottolineato) di canali preferenziali di mediazione politico-strategica e che - a differenza di molti altri protagonisti internazionali della scena politica libanese - **non ha mai assunto il ruolo di difensore di questa o quella comunità e/o schieramento politico**; ma proprio per questo, può godere di un elevato capitale di accettazione e comunque di apertura e disponibilità nella società libanese, anche al di là delle divisioni da cui questa società è segnata. Diciamo una "finestra di opportunità", presente da tempo e ben utilizzata dalla Cooperazione italiana, che gli eventi del 2006 hanno certamente contribuito ad allargare. Purtroppo, sul piano dell'intervento politico l'Italia sembra essere esclusa dal circolo degli attori strategici, non riuscendo ad esercitare un'influenza proporzionata all'importanza degli investimenti che fa nel paese. In questo senso sarebbe auspicabile un ruolo più attivo ed incisivo nelle sedi internazionali che disegnano il futuro politico del Medio Oriente.

4.3. La cooperazione civile-militare

Significativa è l'esperienza italiana per quanto riguarda la **collaborazione civile-militare**, che in Libano suscita minore diffidenza presso le organizzazioni umanitarie rispetto a scenari quali l'Afghanistan. **La maggior parte delle organizzazioni presenti ritiene che UNIFIL stia**

svolgendo con successo il proprio mandato, non interferisca con le operazioni umanitarie e produca effetti positivi sulla sicurezza del personale internazionale.

La DGCS e l'Ambasciata d'Italia hanno promosso e sostenuto questo dialogo e questa intesa con il consenso e la partecipazione di tutti gli altri attori. Un esperto inviato appositamente in missione dalla DGCS ha lavorato in supporto all'Ambasciata per quattro mesi ad inizio del 2009 al fine di accompagnare il dialogo tra le parti e predisporre una bozza di protocollo di intesa che è stata poi approvata da tutti i soggetti coinvolti. Nel 2009 è stata firmata presso l'Ambasciata d'Italia a Beirut un'intesa per la costituzione del "Tavolo di confronto e coordinamento civile-militare italiano in Libano in materia di cooperazione", con la partecipazione di diversi attori italiani, civili e militari, impegnati in Libano in attività di assistenza alla popolazione: l'Ambasciata d'Italia, la Cooperazione Italiana, le ONG italiane ed i Comandi dei contingenti militari italiani in UNIFIL a Naqoura e Tibnine. Il Tavolo ha lavorato alla definizione dei meccanismi di coordinamento tra la Cooperazione Civile e quella Militare nell'area a sud del Litani, dov'è dispiegata la missione UNIFIL⁶.

Questo coordinamento, di fatto già sperimentato sul terreno, ha permesso interventi congiunti per la riabilitazione dell'Ospedale pubblico di Tibnine, la ristrutturazione della Scuola Elementare pubblica di Tiro e molti altri interventi puntuali.

Organizzate in una piattaforma civile, le ONG italiane in Libano hanno dimostrato, senza pregiudizi politici o ideologici, una grande apertura su un tema di rilevante attualità quale il dialogo e la cooperazione civile-militare nei contesti di conflitto, un tema mai realmente approfondito in Italia. Se per le ONG il principale riferimento restano i principi umanitari e di neutralità, la cooperazione con la componente militare in Libano viene percepita come un valore aggiunto per la popolazione libanese.

5. Conclusioni: l'efficacia del "modello" italiano

Dunque, **l'azione italiana in Libano si presenta come "Sistema Italia"** e come tale sfrutta e sviluppa le sinergie che nascono dalla sua capillare presenza sul territorio, attraverso l'azione di coordinamento svolta dall'Ambasciata a Beirut e dall'Unità tecnica locale: ogni attività, infatti, **viene accompagnata e garantita dal continuo raccordo con le autorità centrali e locali**, da regolari missioni sul terreno, dal coordinamento con gli altri donatori e con le organizzazioni internazionali presenti in Libano, dalla presenza (di lunga data) di molte ONG italiane sul territorio, dal rafforzamento a livello tecnico e gestionale (con la creazione dell'UTL), dal dialogo con la componente CIMIC del contingente italiano in ambito UNIFIL nel sud del paese; e, non ultimo, dal consolidato sentimento di vicinanza e amicizia tra Italia e Libano.

Sul piano politico, questo tipo di approccio riceve segnali di apprezzamento da parte degli interlocutori, che ne riconoscono in particolare le caratteristiche innovative ed efficaci, le modalità rispettose del territorio e delle varie sensibilità - espressione del cosiddetto "mosaico libanese" - e la capacità di interazione con tutte le componenti della società locale.

Si tratta di un modello d'intervento che è stato sviluppato e sperimentato con sostanziale successo in vari contesti post-bellici a partire dai primi anni Novanta: dal Centro America ai Balcani al Mozambico. In questo senso, si tratta di un modello propriamente "italiano": mettere assieme le risorse, coordinare gli interventi, fornire le capacità tecniche richieste, ma lasciare i processi decisionali e gestionali nelle mani delle comunità interessate, favorendo governabilità, partecipazione e trasparenza.

⁶ Fonte: CeSPI, in ISPI-IAI-CESI-CeSPI (a cura di) (2010).

Un approccio che si è dimostrato particolarmente efficace in questo tipo di contesti per facilitare la ripresa del dialogo tra comunità fortemente divise, creare un senso di partecipazione congiunta alla soluzione dei problemi delle comunità, e nello stesso tempo rafforzare le capacità di governo locale e sostenere la ricostruzione e lo sviluppo.

L'Italia conferma la sua riconosciuta capacità di intervenire in contesti politicamente e militarmente sensibilissimi, ponendosi come fattore di equilibrio e di stabilizzazione, limitando o evitando l'uso della forza a vantaggio della costruzione di reti di dialogo e cooperazione. Un ruolo peculiare, che le offre un terreno d'influenza politica internazionale che attende di essere sfruttato.

È ovviamente importante che questo impegno si rafforzi in modo significativo nei prossimi mesi e anni, sia pure nella difficile situazione economica. Con i rischi rappresentati dalla crisi siriana per l'equilibrio del Libano, **è fondamentale che l'Italia contribuisca in modo importante alla gestione della crisi dei rifugiati e al mantenimento del sensibilissimo equilibrio etnico-religioso**, di fronte ad un quadro demografico e politico che attraversa una difficile transizione. In questo senso, è anche importante che non diminuisca lo sforzo – relativamente poco oneroso – per progetti di cooperazione civile, in particolare mettendo a frutto il risultato di anni di collaborazione con il settore non governativo, che si è dimostrato particolarmente adatto ad operare in un contesto a forte connotazione comunitaristica come quello libanese. Uno sforzo significativo deve essere dedicato alla gestione del flusso di rifugiati dalla Siria e ad una complessiva revisione del sistema di assistenza alle diverse comunità di rifugiati presenti nel paese.

5.1. Per una politica italiana di *crisis management*

Dall'esperienza libanese si traggono - o si confermano - anche **una serie di elementi di carattere generale**, che potrebbero far parte delle linee guida della politica italiana nell'ambito del *crisis management* e delle politiche di ricostruzione.

1. **L'iniziativa politico-diplomatica a sostegno dei processi di pacificazione e/o stabilizzazione dovrebbe avere sempre una base giuridica e politica pienamente legittimata.** Il mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dovrebbe essere integrato da un'ampia consultazione con tutti i paesi interessati e con gli attori globali e regionali senza discriminazioni.

2. **L'azione militare**, preferibilmente in linea con i capitoli VI, VII e VIII della Carta delle Nazioni Unite, **deve svolgersi sempre con particolare attenzione alla protezione e tutela della popolazione civile**, in coerenza con le norme sul ricorso all'uso della forza che derivano dalla Carta dell'ONU e dal Diritto umanitario internazionale; e deve essere accompagnata da adeguati interventi di polizia e di mantenimento dell'ordine pubblico.

3. **L'assistenza umanitaria** deve rispettare i principi di imparzialità e neutralità, ed essere preferibilmente affidata ad organizzazioni civili che, seguendo i principi umanitari, siano percepite come neutrali e imparziali dalla popolazione.

4. **Gli aiuti internazionali per la ricostruzione e lo sviluppo devono essere basati sul consenso e la partecipazione delle comunità beneficiarie;**

5. Le forze militari devono operare nel massimo rispetto del mandato delle organizzazioni umanitarie.

6. **L'azione diplomatica, quella militare e quella di cooperazione devono essere portate avanti per quanto possibile in modo coordinato**, nel rispetto dei diversi

mandati e in armonia tra singoli Stati, organismi multilaterali e ONG, nonché in un quadro di trasparenza su obiettivi, strategie e gestione. L'assistenza umanitaria deve però poter agire in piena autonomia di obiettivi, in base ai bisogni della popolazione civile.

7. Purché avvenga nel pieno rispetto dei diversi mandati e delle linee guida concordate a livello internazionale, il coordinamento civile-militare è un fattore importante nel successo delle missioni internazionali. L'azione civile per l'assistenza e lo sviluppo e quella militare per la sicurezza, anche se gestite da attori con mandati diversi, possono infatti influenzarsi reciprocamente e vanno quindi svolte, ogni qualvolta possibile, in modo coordinato. Tra i principi e le linee guida che regolano questo coordinamento, vanno evidenziati in particolare il Consenso europeo sull'aiuto umanitario (2007) e le *Military Civil Defence Assets Guidelines* (2003), sottoscritte da governi, organizzazioni umanitarie e agenzie delle Nazioni Unite.

8. Per l'Italia, questo rapporto non dovrebbe essere realizzato soltanto sul terreno, ma preparato e monitorato attraverso la costituzione di un "**Tavolo di coordinamento**" tra **Ministeri degli Esteri e della Difesa, ONG, Nazioni Unite e/o altri attori umanitari, con l'eventuale partecipazione di esperti indipendenti e di think-tanks**, da tenersi a Roma prima e durante la missione. Questo tavolo potrebbe permettere un dialogo costante e la valutazione caso per caso delle modalità di interazione (dalla coesistenza alla cooperazione, nel rispetto dei diversi mandati e principi).

9. Quando questo sia compatibile con il mandato delle diverse agenzie, sarebbe inoltre opportuno procedere a **momenti di formazione comune per le componenti civili e militari**. In particolare, si suggerisce una partecipazione più attiva da parte dei vari attori italiani interessati alle attività di formazione che già esistono sulla cooperazione civile-militare.

Fonti bibliografiche e documentali

Alexander Mattelaer. Europe Rediscovered Peacekeeping? Political And Military Logics In The 2006 Unifil Enhancement. Egmont – The Royal Institute For International Relations 2009

Ambasciata d'Italia in Libano. Nasce a Beirut il Tavolo italiano di confronto e coordinamento civile – militare in materia di cooperazione e assistenza alla popolazione libanese tra Ambasciata, Cooperazione Italiana, ONG e Contingente italiano in UNIFIL. 29/01/2009

Ambasciata d'Italia in Libano/UTL. Scheda Libano. Sito web visitato nel dicembre 2012.

Ayten Tartici, Lebanon's Parliamentary Elections (June 7, 2009), Council on Foreign Relations, June 5, 2009, <http://www.cfr.org/publication/19578/>

Centro Alti Studi per la Difesa - Centro Militare di Studi Strategici. La percezione delle agenzie governative e non governative, operanti in area d'operazioni, circa l'effettivo ruolo della Cooperazione Civile-Militare nelle attività di sostegno e supporto della pace: come conciliare l'esigenza di "force protection" (tipica delle Forze Militari) con quella di aiuto umanitario (tipica delle organizzazioni civili. Roma, 2010 (?))

Commissione Europea. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Lebanon. Progress in 2011 and recommendations for action. 15 maggio 2012.

ISPI -IAI-CESI-CeSPI (a cura di) (2010). Rapporto collettivo. Le missioni internazionali, Osservatorio di Politica Internazionale.

Chiara Ruffa, Pascal Vennesson, Fighting and Helping? NGOs and Military Organizations in Complex Humanitarian Emergencies – APSA 2009

Cooperazione Italiana. La cooperazione italiana allo sviluppo in Libano: dagli esordi ad oggi. Sito Web visitato nel dicembre 2012.

Crisis Monitoring Group. Rapporto interinale sulla crisi in Libano. CeSPI, Novembre 2009

DRN e AGORA' 2000. Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di emergenza ROSS-I, 2009

Ghassan Dibeh. "Foreign Aid and Economic Development in Postwar Lebanon". UNU-WIDER Research Papers. 2007.

IFES Lebanon Briefing Paper, The Lebanese Electoral System, March 2009, http://www.ifes.org/publication/56c0cdaa64aa2cad85b3f5996e37cb4c/IFES_Lebanon_ESB_Paper030209.pdf

Integrated Missions Planning Process (IMPP): Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, New York: United Nations Secretariat; United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: UN Department of Peacekeeping Operations, 18 January 2008.

International Crisis Group. A Precarious Balancing Act: Lebanon and the Syrian Conflict , Middle East Report N°132, 22 Nov 2012

International Crisis Group. Nurturing Instability: Lebanon's Palestinian Refugee Camps. Middle East Report N°84 – 19 February 2009

Karim Makdisi &. Timur Göksel, Hans Bastian Hauck, Stuart Reigeluth. "UNIFIL II: Emerging and Evolving European. Engagement in Lebanon and the Middle East". Euromesco Papers 76, 2008

Kinda Mohamadieh - Arab NGO Network for Development. Development and Aid Effectiveness; Inquiries Raised Within the Case of Lebanon. Tatimma - Lebanon Support. April 2012

Matteo Pizzigallo, et al. Il ponte sul Mediterraneo. Le relazioni fra l'Italia e i Paesi arabi rivieraschi (1989-2009). Roma 2010.

Michael J Williams and Kate Clouston ed. Comparative Perspectives on Civil-Military Relations in Conflict Zones. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI).

Ministero della Difesa. Schede di approfondimento > Cooperazione tecnico militare tra Italia e Libano. Marzo 2011.

Consiglio di Sicurezza, Nazioni Unite. Sixteenth semi-annual report of the Secretary-General to the Security Council on the implementation of Security Council resolution 1559 (2004). S/2012/773, 17 ottobre.

Terry M. Mays, Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping. Scarecrow Press 2010.

Karim Makdisi, Timur Göksel, Hans Bastian Hauck, Stuart Reigeluth "UNIFIL II: Emerging and Evolving European. Engagement in Lebanon and the Middle East" by, euromesco papers 76, 2008

Rami G. Khouri (2013), " In Lebanon, Salafists are on the move", The Daily Star, 25 maggio.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 62 L'economia cinese cresce velocemente. Ma sarà abbastanza? (ISPI – ottobre 2012)
- n. 63 La revisione dello strumento militare italiano (IAI – novembre 2012)
- n. 64 Il Sudan meridionale, ad un anno dall'indipendenza (CeSPI – novembre 2012)
- n. 65 La crisi maliana ed i rischi di destabilizzazione del Sahel (CESI – novembre 2012)
- n. 66 Da Rio a Dhoa: prospettive delle politiche ambientali internazionali (CeSPI – novembre 2012)
- n. 67 La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (Fondazione ICESA – novembre 2012)
- n. 68 Cina e India – Budget per la Difesa e principali programmi (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 69 Le incognite della transizione somala (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)
- n. 72 La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona (IAI – febbraio 2013)
- n. 73 La presidenza russa del G20 (ISPI – aprile 2013)
- n. 74 Impiego di velivoli “Global Hawk” presso la base militare di Sigonella (CeSI – maggio 2013)
- n. 75 Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel (ISPI – maggio 2013)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>