

La pandemia quale minaccia alla pace e alla sicurezza globale: il ruolo della polizia internazionale tra vecchie e nuove sfide

Gen. B. CC Giovanni P. Barbano & Cap. CC David M.V. Fontana Barberis

L'elaborato si propone di indagare l'influenza della pandemia da SARS-CoV-2 sulla condotta delle operazioni internazionali di pace – con particolare attenzione agli aspetti di polizia di stabilità – e la potenziale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale che rappresenta. Dopo un breve excursus sul dibattito internazionale inerente l'attuale emergenza sanitaria e sui principali provvedimenti al riguardo adottati dalle Nazioni Unite, verrà analizzato – sulla base dei dati finora raccolti – l'impatto che la crisi ha avuto sulle missioni di pace. Con particolare riferimento alle operazioni delle componenti di polizia schierate nei diversi teatri, verrà quindi analizzato come da un lato la pandemia abbia influito sulle attività già in corso e come, dall'altro, abbia invece evidenziato nuove criticità e posto nuove sfide. In conclusione, verrà infine presentata una sintetica riflessione predittiva su come quanto argomentato potrà verosimilmente influire – a vario titolo – sulle future operazioni e sulla preparazione delle componenti internazionali di polizia di stabilità.

Il diffondersi su scala globale dell'emergenza sanitaria SARS-CoV-2 – riconosciuta come pandemia dall'Organizzazione mondiale della sanità in data 11 marzo 2020¹ – ha sovvertito il modo di vivere della popolazione globale a tutti i livelli sociali, incidendo pesantemente sui sistemi sanitari, pubblici e socioeconomici. Gli occhi del mondo si sono quindi rivolti verso le Nazioni Unite in cerca di risposte all'*escalation* della crisi, ormai percepita quale potenziale minaccia alla stessa sicurezza internazionale.

Invero, già nel 2014, a fronte della portata senza precedenti della diffusione dell'Ebola in Africa, il Consiglio di sicurezza dell'Onu con la risoluzione 2177 aveva per la prima volta sancito come un evento epidemico potesse costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale ai sensi dell'art. 39 della stessa Carta delle Nazioni Unite, invitando gli stati membri a rispondere con urgenza alla derivante crisi². Tuttavia,

¹ Cfr. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on CoViD-19, 11 marzo 2020.

² Cfr. S/RES/2177 (2014), *Peace and security in Africa*, 18 settembre 2014.

al fine di evitare precedenti che avrebbero comportato implicazioni sulla portata del ruolo del Consiglio di sicurezza stesso, tale risoluzione si è limitata a raccomandare pertinenti misure di contrasto senza prevedere specifici obblighi a carico degli Stati membri.

Con l'intensificarsi dell'emergenza da SARS-CoV-2, il medesimo Consiglio di sicurezza era stato però criticato per l'incapacità evidenziata sia nel pervenire a una posizione condivisa³, sia nel sostenere la richiesta avanzata dal Segretario generale il 23 marzo 2020 di sospensione di ogni ostilità a livello globale⁴, argomentando come la sopraccitata risoluzione 2177 – considerata dalla dottrina come il culmine di un processo di *securitization of health* – si sostanziasse in una prassi non consolidata nel tempo. Il successivo 9 aprile, il Segretario generale, tornando in argomento, aveva tra gli altri aspetti invitato il Consiglio di sicurezza a superare le divisioni al proprio interno, al fine di promuovere una logica di multilateralismo, esprimendo nel contempo forte preoccupazione per l'attuale contingenza finanziaria delle Nazioni Unite quale potenziale ostacolo all'implementazione di possibili strategie e azioni di contrasto all'emergenza sanitaria⁵. Finalmente, il 1° luglio 2020, con l'adozione della risoluzione 2532, il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha riaffermato la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, manifestando grave preoccupazione circa il devastante impatto della pandemia, specie nei paesi flagellati dai conflitti armati, chiedendo un'immediata e generale cessazione di tutte le ostilità in tutte le situazioni di conflitto⁶. Da ultimo, il Segretario generale ha recentemente ripreso il tema, esprimendo l'originale auspicio che, nonostante le nuove sfide poste dalla crisi in atto, la pandemia possa paradossalmente rivelarsi un'occasione per creare nuove opportunità per la pace⁷.

Come facilmente intuibile, nelle more delle citate prese di posizione da parte delle Nazioni Unite e della loro successiva implementazione, l'incalzare della situazione emergenziale ha impattato negativamente sullo sforzo profuso dalla comunità

³ Cfr. Rick Gladstone, *U.N. Security Council 'Missing In Action' in Coronavirus Fight*, The New York Times (online), 02 aprile 2020.

⁴ Cfr. *Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire*, 23 marzo 2020.

⁵ Cfr. *Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic*, 09 aprile 2020.

⁶ Cfr. S/RES/2532 (2020), *Maintenance of international peace and security. Letter from the President of the Council on the voting outcome (S/2020/632) and voting details (S/2020/638)*, 1° luglio 2020.

⁷ Cfr. *Secretary-General's remarks to Security Council Open Video-Teleconference on Peacebuilding and Sustaining Peace: Pandemics and the Challenges of Sustaining Peace*, 12 agosto 2020.

internazionale per la tutela della pace mondiale. In sintesi, l'effetto della pandemia sulle missioni di pace dell'Onu è stato considerevole, portando alla sostanziale paralisi di alcune e alla drastica rimodulazione di altre su nuovi obiettivi maggiormente riconducibili alla lotta al SARS-CoV-2, anziché alla pace e alla stabilizzazione⁸. Infatti, oltre alla necessaria riconsiderazione delle priorità stabilite dai mandati, è stato necessario assicurarsi che il personale internazionale non divenisse un ulteriore elemento di rischio per la popolazione locale e per gli altri *peacekeepers*. Come naturale conseguenza, è stata disposta la sospensione delle rotazioni dei contingenti per ridurre i rischi di contagio⁹, in alcuni casi già a partire dal mese di marzo 2020¹⁰, mentre al personale sottoposto ad avvicendamento individuale è stata imposta una quarantena di 14 giorni sia in ingresso sia in uscita¹¹, con evidenti ripercussioni sull'efficienza delle diverse componenti. Inoltre, la crisi sanitaria ed economica globale ha comprensibilmente indotto i governi a concentrare risorse umane e finanziarie sulle rispettive emergenze nazionali, aspetto da cui deriva una sempre maggiore riduzione dei contributi di personale e di denaro allocati alle missioni internazionali di pace, con conseguente e inevitabile minore operatività delle stesse, proprio in corrispondenza dell'aggravarsi della situazione generale.

Chiaramente, le stesse componenti di polizia non sono risultate immuni da tali problematiche. A titolo esemplificativo, lo stesso Sottosegretario generale dell'Onu per le operazioni di pace, Jean-Pierre Lacroix, ha evidenziato le difficoltà incontrate sul campo nel dispiegare unità di polizia presso la *UN Interim security force for Abyei*, a causa delle misure di contenimento imposte dal diffondersi del SARS-CoV-2¹². A fronte di tutto ciò, Luis Carrilho, *Police Advisor* delle Nazioni Unite, si è espresso evidenziando come sia impensabile, in linea di principio, che gli operatori di polizia, alla stessa stregua del personale sanitario, possano fare ricorso nella loro totalità al cosiddetto "lavoro

⁸ Cfr. Cedric de Coning, *The impact of COVID-19 on peace operations*, IPI Global Observatory, 2 aprile 2020.

⁹ Cfr. *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General*, 07 aprile 2020.

¹⁰ Cfr. *UN Mission in South Sudan website – News, UNMISS announces travel freeze to support COVID-19 prevention and preparedness*, 23 marzo 2020.

¹¹ Cfr. UN Division of Healthcare Management and Occupational Safety and Health – Public Health Unit, *Recommendations for implementation of quarantine period of uniformed personnel*, 29 luglio 2020.

¹² Cfr. UN News, *As pandemic encroaches on Abyei, tensions rise over disputed territory straddling Sudan, South Sudan*, 28 aprile 2020.

agile”¹³. Da ciò ne consegue come la polizia internazionale, nell’implementazione dei propri mandati, debba far fronte alla nuova emergenza e alle derivanti criticità con estrema flessibilità e aderenza, posto che, nei limiti delle possibilità e delle ristrettezze imposte, le missioni di pace dovranno comunque continuare ad assicurare il loro ruolo. Lo stesso Carrilho ha inoltre sottolineato come, in questa situazione emergenziale, la polizia delle Nazioni Unite sia stata attivamente coinvolta a sostegno dell’imposizione dei *lockdown* nei vari teatri di operazione, mantenendo un approccio fortemente orientato alle comunità, operando a fianco delle polizie locali, come nel caso delle componenti schierate nella Repubblica Democratica del Congo, ove sono state organizzate campagne di sensibilizzazione, nonché distribuite mascherine e igienizzanti ai bisognosi¹⁴. In questo contesto, al momento appare diverso solo l’esempio della missione dell’Unione Africana in Somalia ove, nonostante l’applicazione di tutte le misure igienico-sanitarie previste per il mutato contesto sanitario, la pandemia non ha determinato significative ripercussioni nell’implementazione del mandato, consentendo la prosecuzione a pieno regime delle operazioni delle diverse componenti¹⁵. Per quanto concerne le missioni civili dell’Unione Europea, che includono quelle di polizia, si rileva una battuta d’arresto ancor più rilevante, essendo stata prevista la contrazione delle attività a quelle strettamente essenziali. La circostanza è stata tuttavia presentata come una rimodulazione delle missioni della Politica di sicurezza e difesa comune, tesa a contribuire alla mitigazione degli effetti della pandemia nelle nazioni ospitanti¹⁶. Allo stato attuale, i mandati in scadenza sono stati comunque rinnovati¹⁷.

Rispetto a quanto fin qui argomentato, è opportuno evidenziare come oltre alle gravi ripercussioni sulle attività già in corso, la crisi sanitaria abbia altresì fatto emergere nuove sfide e criticità di diretta competenza delle varie componenti di polizia internazionale. In tal senso è infatti verosimile prevedere un incremento nelle violazioni dei diritti umani fondamentali, riferibili ad atti di discriminazione per l’accesso ai servizi sanitari o a

¹³ Cfr. UN News, *Policing the pandemic: how UN Police are maintaining law, order, and public health*, 23 maggio 2020.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cfr. S/RES/2520 (2020), *The situation in Somalia Letter from the President of the Council on the voting outcome (S/2020/459) and voting details (S/2020/466)*, 29 maggio 2020.

¹⁶ Cfr. Eleni LAZAROU, *CSDP Missions and Coronavirus*, European Parliament background material, 15 giugno 2020.

¹⁷ Cfr. Council of the European Union press release, *Council extends the mandates of EU CSDP civilian missions for one more year*, 30 giugno 2020.

situazioni di sfruttamento economico e sociale delle minoranze. È dunque necessario che le componenti di polizia tengano conto di queste problematiche, nuove non tanto nel merito quanto nella forma ed entità, poiché non più riferibili soltanto a gruppi definiti di individui, ma a intere comunità che potrebbero agire improvvisamente e in modo scomposto, oltre che essere facilmente strumentalizzate da fazioni di varia matrice. Infine, data la plausibile minore funzionalità delle varie polizie locali, anch'esse in sofferenza a causa della pandemia, non si può del tutto escludere che la portata dei mandati di polizia possa essere ampliata.

Nonostante l'attualità della crisi non consenta ancora di disporre di lezioni identificate o addirittura apprese, ciò che in conclusione è crudamente emerso all'insorgere della pandemia sono state la rassegnata impotenza e l'apparente incapacità di fronteggiare l'emergenza profilatesi in tutte le missioni, con particolare riferimento al livello operativo, ove le uniche contromisure adottate – in attesa di direttive dal livello strategico – sono state l'interruzione di ogni attività e il *lockdown* imposto al personale. Ciò ha posto in evidenza una minore prontezza nella gestione di nuove crisi, che ragionevolmente richiederà provvedimenti di tipo ordinativo, dottrinale e procedurale, con conseguente adeguamento dei programmi addestrativi per le varie componenti delle missioni e dei rispettivi equipaggiamenti. Dal lato delle tipiche attività di polizia è emersa la sostanziale necessità di potenziare le capacità di raccolta e analisi delle informazioni e di pianificazione, anche laddove le possibilità di movimento e contatto con la popolazione vengano limitate, al fine di fornire il supporto necessario a impostare le operazioni su criteri di aderenza alla situazione, ottimizzazione delle risorse, riduzione dei rischi e conseguimento degli obiettivi. Da ultimo, questa crisi globale con picchi sfalsati nel tempo e nello spazio ha messo ancor più in risalto il già riconosciuto potenziale delle unità di polizia di stabilità, che – grazie alla loro composizione coesa e mononazionale, all'autosufficienza logistica e all'intrinseca capacità di proiezione – risultano estremamente flessibili e verosimilmente capaci di mantenere un'adeguata capacità e autonomia operativa.

Il GENERALE DI BRIGATA DEI CARABINIERI GIOVANNI P. BARBANO è il Direttore del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU) dell'Arma dei Carabinieri, con sede

in Vicenza. Nel corso della sua carriera ha ricoperto tutti i principali incarichi di Comando nell'Arma, dal 1° Battaglione Carabinieri Paracadutisti "Tuscania" all'organizzazione territoriale, ove ha comandato due Compagnie e altrettanti Comandi Provinciali (Bergamo e Trapani), il Nucleo Radiomobile di Napoli, nonché la Legione Carabinieri "Molise". Ha altresì svolto diversi incarichi di *staff* a livello centrale e partecipato a varie missioni internazionali, comandando tra l'altro il Reggimento *Integrated Police Units* in BiH. Ha frequentato il 1° Corso Superiore di Stato Maggiore Interforze e la 67^a Sessione dell'Istituto Alti Studi per la Difesa. È laureato in Scienze Politiche, Scienze Diplomatiche e Internazionali, Scienze della Sicurezza Interna ed Esterna, Studi Strategico-Militari Internazionali, Scienze Strategiche e Strategie Globali e Sicurezza. Nella sua veste di Direttore del CoESPU, nel 2016 ha retto la presidenza dell'*European Association of Peace Operations Training Centers* e, dal 2018, è membro del Comitato Esecutivo dell'*International Association of Peacekeeping Training Centers*. Tra le sue numerose onorificenze, nazionali e internazionali, spicca la *Legion of Merit*, *Degree of Officer*, conferitagli dal Presidente degli Stati Uniti d'America.

Il CAPITANO DEI CARABINIERI DAVID M.V. FONTANA BARBERIS, già Ufficiale addetto all'Ufficio Ricerche del Centro di Eccellenza per le *Stability Police Units* (CoESPU) dell'Arma dei Carabinieri, con sede in Vicenza, è attualmente Comandante della Compagnia Carabinieri di Bari – San Paolo. In passato ha ricoperto gli incarichi di Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile della Compagnia Carabinieri di Venezia-Mestre, Comandante di Plotone Allievi Ufficiali Carabinieri presso l'Accademia Militare di Modena e di Comandante della Compagnia Carabinieri di Desenzano del Garda. Inoltre, aveva in precedenza prestato servizio come Ufficiale dell'allora Corpo di Amministrazione e Commissariato dell'Esercito Italiano. È laureato in Giurisprudenza, Scienze della Sicurezza Interna ed Esterna e in Scienze Strategiche a indirizzo Amministrativo.

Si precisa che le opinioni esposte nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa *Call for Papers #CASD2020*, sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.

