



ALLEATI, PARTNER E PROXY

INTRODUZIONE ALLE RELAZIONI DI SUPPORTO
NEI CONFLITTI ARMATI

ALLEATI, PARTNER E PROXY

**INTRODUZIONE ALLE RELAZIONI DI SUPPORTO
NEI CONFLITTI ARMATI**

INDICE

INTRODUZIONE	3
RELAZIONI DI SUPPORTO: FATTORI SPECIFICI	4
Le relazioni di supporto: che cosa sono	4
Tipologia di conflitto	4
Attori coinvolti	5
Forme di supporto.....	8
Operazioni militari e attività associate.....	13
Promuovere la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità	15
FRAMEWORK DI MISURE PRATICHE.....	21
Panoramica.....	21
Preparazione.....	23
Attuazione.....	26
Transizione.....	31
CONCLUSIONE.....	33

INTRODUZIONE

Negli ultimi vent'anni i conflitti armati sono aumentati per complessità e dimensioni, continuando a mietere numerose vittime tra i civili, che sono spesso nel mirino dei combattenti, sono oggetto di detenzioni arbitrarie o risultano dispersi, in violazione dei principi umanitari fondamentali e del diritto internazionale umanitario (DIU). Le precarie condizioni della popolazione civile sono ulteriormente aggravate da situazioni di guerra urbana, quali la distruzione di infrastrutture e servizi essenziali come assistenza sanitaria, reti idriche, impianti igienico-sanitari e scuole, e dalla proliferazione di ordigni inesplosi.

Man mano che i conflitti evolvono, evolvono anche le loro modalità di condotta in risposta a un contesto strategico, politico ed economico in costante mutamento. Tra le principali tendenze osservate dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) vi è il sempre maggiore coinvolgimento di attori esterni a supporto delle forze locali: di fronte al numero crescente di guerre combattute insieme a partner, all'interno di alleanze e per procura, sempre più Stati, coalizioni multinazionali e attori non statali stabiliscono relazioni di supporto con le parti in conflitto.

RELAZIONI DI SUPPORTO: RISCHI E OPPORTUNITÀ

La crescente prevalenza delle relazioni di supporto nei conflitti armati comporta un rischio di diffusione di responsabilità che pregiudica la capacità di proteggere i civili e le altre persone che non partecipano alle ostilità. In assenza di responsabilità e ruoli chiaramente definiti, le relazioni di supporto sono spesso caratterizzate da problemi di coordinamento. Gli sforzi dei partner per minimizzare le proprie rispettive responsabilità ostacolano ulteriormente la loro capacità congiunta di offrire protezione alla popolazione civile. Questa situazione finisce per minare i principi umanitari generalmente accettati.

Il CICR ritiene tuttavia che le relazioni di supporto offrano anche un'occasione per aumentare la protezione dei civili attraverso l'esercizio di un'influenza positiva sul comportamento dei belligeranti. Gli attori che offrono e ricevono supporto possono e devono gestire la loro relazione in modo responsabile. Si tratta di una responsabilità sia individuale che collettiva che richiede ai partner di essere coerenti nelle loro intenzioni, nella leadership e nel ruolo che svolgono. Ridurre il costo umano della guerra non è soltanto un obiettivo umanitario fondamentale, ma può anche influenzare positivamente le prospettive di ripresa e ricostruzione, due fattori chiave che a loro volta concorrono alla stabilità a lungo termine.

MISURE PRATICHE PER GESTIRE LE RELAZIONI DI SUPPORTO IN MODO RESPONSABILE

Questa guida disciplina l'utilizzo delle relazioni di supporto al fine di migliorare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. Il documento è stato concepito per aiutare coloro che hanno responsabilità decisionali a tutti i livelli e tutti i diversi attori coinvolti a valutare e sviluppare misure concrete per ridurre il rischio di conseguenze umanitarie e rafforzare le misure per la protezione delle persone che non partecipano alle ostilità, anche attraverso un maggior rispetto del DIU. All'interno di questo framework, il CICR individua dieci aree in cui i soggetti coinvolti in relazioni di supporto possono attuare misure pratiche volte a gestire i rischi e le opportunità delle relazioni di supporto. Queste aree sono descritte nelle pagine da 21 a 32. Per chi desiderasse maggiori informazioni, la versione integrale della pubblicazione ([disponibile anche online](#)) fornisce ulteriori dettagli su come è possibile influenzare il processo decisionale, anche attraverso una serie di domande, generali e specifiche, raggruppate per argomento.

Il CICR invita gli attori coinvolti in relazioni di supporto a:

1. integrare un'analisi dei rischi e delle conseguenze per i civili e per le altre persone che non partecipano alle ostilità nel loro modo di gestire le relazioni di supporto;
2. assumersi una maggiore responsabilità individuale e collettiva per garantire la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità;
3. in caso di sospette violazioni del DIU o di altri comportamenti discutibili di un partner in una relazione di supporto, adottare provvedimenti mirati ad affrontare le relative problematiche della condotta in questione.

Poiché tutto indica che le relazioni di supporto saranno una caratteristica permanente dei conflitti armati futuri, il CICR intende facilitare un'intesa sulle misure pratiche per ridurre il costo umano della guerra attraverso un impegno costante e la condivisione di esperienze con gli attori coinvolti nelle relazioni di supporto.

RELAZIONI DI SUPPORTO: FATTORI SPECIFICI

LE RELAZIONI DI SUPPORTO: CHE COSA SONO

Secondo la definizione del CICR, una relazione di supporto è una relazione in cui il supporto fornito aumenta la capacità di una parte di condurre un conflitto armato.

Le fonti e le modalità di supporto variano notevolmente: il supporto può essere fornito da/a Stati, organizzazioni internazionali e gruppi armati non statali e può concretizzarsi sotto forma di supporto politico, operazioni militari in partenariato o trasferimenti di armi, o ancora sotto forma di supporto alle capacità istituzionali, supporto finanziario o hosting.

Il CICR ritiene che le relazioni di supporto possano aumentare i rischi per i civili, i detenuti e per le altre persone che non partecipano alle ostilità. Queste relazioni hanno tuttavia il potenziale, esercitato o meno, di influenzare positivamente la protezione offerta ai civili e alle altre persone che non partecipano alle ostilità durante e dopo il conflitto. Le relazioni di supporto creano dunque nuove opportunità da cogliere.

Gli attori in una relazione di supporto devono analizzare dal punto di vista generale il ruolo che possono svolgere rispetto alle modalità di condotta di un conflitto e di gestione della fase post-bellica, riconoscendo l'importanza di una cooperazione a lungo termine e l'influenza di stakeholder non militari. Le decisioni relative all'assistenza e alla cooperazione alla sicurezza a lungo termine devono tenere conto anche della possibilità che il destinatario decida eventualmente di partecipare ad un conflitto armato.

Quattro sono i fattori chiave che entrano in gioco nel valutare i rischi e le opportunità che una relazione di supporto implica in termini di conseguenze umanitarie: tipologia di conflitto, attori coinvolti, tipologia di attività congiunte e tipologia di supporto fornito.

TIPOLOGIA DI CONFLITTO

Sia il numero che la tipologia di conflitti armati (ad es. internazionali o non internazionali) aumentano la complessità operativa della relazione di supporto nella misura in cui impongono diversi obblighi giuridici ai partner. Malgrado la complessità fattuale della situazione sul terreno, l'applicabilità del DIU rimane indiscussa. Gli attori devono, per quanto possibile, esercitare la loro influenza sui partner al fine di promuovere il rispetto del DIU e la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità.

RISCHI SPECIFICI

- Difficoltà di distinguere tra combattenti e civili
- Utilizzo dei militari per il mantenimento dell'ordine pubblico

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Sfruttare le capacità industriali e tecnologiche per ridurre gli effetti negativi dei conflitti armati

ATTORI COINVOLTI

Le relazioni di supporto possono coinvolgere i seguenti attori, in maniera bilaterale o multilaterale.

Stati

Uno Stato può fornire aiuto a un altro Stato, a un gruppo armato non statale, entrare a far parte di una coalizione multinazionale, contribuire a operazioni di pace mediante l'invio di truppe o assumere un'impresa militare e di sicurezza privata («private military and security company», PMSC) per fornire supporto a un altro attore. Nello scenario più comune, lo Stato ospitante o territoriale si impegna in un conflitto armato non internazionale sul suo territorio contro uno o più gruppi armati non statali con l'aiuto di uno o più Stati che gli forniscono supporto individualmente o in coalizione. Lo Stato in questione avrà bisogno di gestire il supporto che riceve, ovvero di definire le modalità di intervento di forze armate straniere eventualmente operanti sul proprio territorio, assicurando il rispetto delle leggi nazionali da parte dei partner militari e la relativa assunzione di responsabilità in caso di violazioni, monitorando la condotta dei partner.

Gli Stati sono soggetti a obblighi giuridici ai sensi delle leggi internazionali. Garantire il rispetto del DIU comprende l'obbligo di non incoraggiare, aiutare o contribuire a violazioni del DIU nonché un obbligo di «due diligence» nell'adozione di misure proattive per influenzare le parti in conflitto affinché rispettino il DIU. Inoltre, gli Stati che offrono aiuto possono essere soggetti a obblighi in conformità con le leggi internazionali come il Trattato sul commercio delle armi.

RISCHI SPECIFICI

- Distinzione inadeguata/imprecisa tra combattenti e civili
- Militarizzazione delle forze dell'ordine
- Scelta di mezzi e metodi non adeguati alle esigenze militari

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Sfruttare la capacità intergovernativa per integrare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alla condotta delle ostilità per tutta la durata della relazione di supporto
- Sfruttare la capacità industriale e tecnologica per ridurre gli effetti negativi del conflitto

Coalizioni multinazionali

Le preoccupazioni associate al supporto fornito da singoli Stati ad eserciti in guerra si moltiplicano nelle situazioni in cui esiste una coalizione o un'alleanza di Stati. Quando gli Stati forniscono supporto congiunto a un altro Stato (di solito uno Stato territoriale), devono collaborare per garantire che il loro supporto promuova il rispetto del DIU e la protezione delle persone che non partecipano alle ostilità, anche tra i membri della coalizione, soprattutto se almeno uno di essi è parte in conflitto. Ogni membro avrà i suoi rispettivi obblighi ai sensi del diritto internazionale e una certa capacità di influenzare la relazione per limitare al massimo le conseguenze umanitarie del conflitto.

RISCHI SPECIFICI

- Confusione di ruoli e responsabilità, assenza di responsabilità
- Mandati non allineati con le esigenze delle persone coinvolte
- Mancanza di allineamento nelle procedure di reporting, con conseguenti ostacoli al monitoraggio, all'assunzione di responsabilità e ai processi di apprendimento
- Mancanza di allineamento delle capacità tra i partner, con conseguente diffusione di responsabilità e problemi di coordinamento pratici

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Promuovere gli standard più elevati, ad es. attraverso impegno normativo, capacity building istituzionale e addestramento nel campo del DIU
- Aumentata disponibilità di competenze e risorse per ridurre l'impatto sulle persone coinvolte
- Miglioramento complessivo attraverso processi di apprendimento

Forze di pace

Le forze di pace ¹ spesso sostengono lo Stato territoriale, ma la relazione tra queste forze e i Paesi che contribuiscono truppe, o tra gli stessi Paesi contributori di truppe, può anche essere descritta come una relazione di supporto. Sono le circostanze sul terreno a determinare se le forze di pace diventano parte in conflitto, indipendentemente dal mandato assegnato loro dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e dal termine utilizzato per i loro potenziali avversari.

RISCHI SPECIFICI

- Confusione di ruoli e responsabilità, leadership non in sinergia, vuoti di responsabilità
- Mandati non allineati con le esigenze delle persone coinvolte
- Mancanza di allineamento nelle procedure di reporting, con conseguenti ostacoli al monitoraggio, all'assunzione di responsabilità e ai processi di apprendimento
- Mancanza di allineamento delle capacità tra i Paesi che contribuiscono con l'invio di truppe, con conseguente diffusione di responsabilità e problemi di coordinamento pratici

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Adottare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità come priorità strategica
- Sinergie tra addestramento al DIU, framework, sistemi e procedure
- Impegno normativo, compresa la condivisione di buone prassi
- Miglioramento complessivo attraverso processi di apprendimento
- Importante assunzione di responsabilità nella comunità e nei singoli Stati contributori di truppe
- Piano dettagliato e completo per un ritiro progressivo e strutturato

Gruppi armati non statali

I gruppi armati non statali devono raggiungere un certo grado di organizzazione per essere considerati parti in conflitto e sottostare quindi al DIU.² Le relazioni di supporto che coinvolgono i gruppi armati non statali non sono molto diverse dalle relazioni di supporto tra Stati, in cui le grandi potenze appoggiano i loro alleati con le proprie capacità (ad es. beni materiali, risorse umane e know-how).

RISCHI SPECIFICI

- Mancanza di allineamento tra la leadership degli attori, con conseguente diffusione di responsabilità
- Mancanza di allineamento tra le capacità, con conseguenti problemi di coordinamento e diffusione di responsabilità
- Volontà, risorse o know-how limitati per rendere operativo il DIU nelle ostilità (ad es. principi di precauzione, distinzione e proporzionalità) e altre attività (ad es. detenzione, gestione degli sfollati, gestione delle salme e rintracciamento dei dispersi)
- Il gruppo assume un atteggiamento predatorio nei confronti della comunità

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Avere un impatto positivo sui gruppi armati non statali sfruttando i loro bisogni in termini di risorse, reclutamento e controllo
- Impegnarsi sul fronte delle norme culturali e di altre norme compatibili con il DIU

¹ Il termine «forze di pace» viene generalmente utilizzato per riferirsi a personale militare e civile spiegato nel quadro di operazioni multilaterali delle Nazioni Unite o autorizzate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per l'imposizione o il mantenimento della pace.

² I gruppi armati non statali fanno parte dell'ampia gamma di gruppi armati - con obiettivi, strutture, dottrine, fonti di finanziamento, capacità militari e grado di controllo territoriale diversi - che non sono riconosciuti come Stati ma che hanno la capacità di provocare violenza con conseguenze di ordine umanitario.

Imprese militari e di sicurezza private (PMSC)

Il ruolo delle PMSC spazia da fornire servizi specializzati sino a partecipare direttamente e più attivamente alle ostilità per conto di una parte in conflitto. Oltre ad essere attori a pieno titolo che danno o ricevono supporto, le PMSC possono essere considerate veicoli attraverso i quali viene fornito supporto.

Tutte le parti in questione, ovvero lo Stato che conclude un contratto direttamente con una PMSC (Stato contraente), lo Stato in cui opera la PMSC (Stato territoriale) e lo Stato in cui la PMSC è registrata (Stato sede) possono ognuno avere delle responsabilità sull'operato della PMSC, in particolare in funzione di garantire il rispetto del DIU (il Documento di Montreux offre una serie di buone prassi per aiutare gli Stati a ottemperare ai loro obblighi)³.

RISCHI SPECIFICI

- Diffusione di responsabilità tra PMSC e attori nella relazione di supporto
- Confusione tra approcci normativi
- Assenza di un robusto processo di vaglio del personale
- Le regole d'ingaggio non circoscrivono adeguatamente l'uso della forza
- Incapacità di monitorare la condotta e di valutare i risultati
- Mancanza di controllo e di assunzione di responsabilità

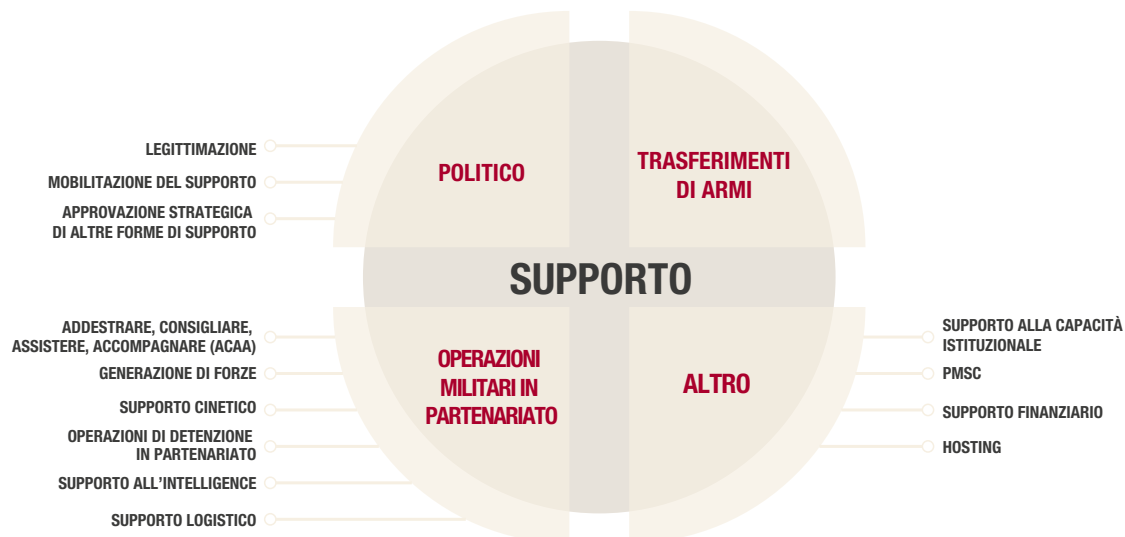
OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Potenziale per integrare il DIU nell'approccio di fornitura di un servizio professionale personalizzato
- Potenziale per integrare una o più clausole di risoluzione in caso di violazioni del DIU da parte della PMSC e/o della parte in conflitto supportata

³ Cfr. CICR e Dipartimento federale degli affari esteri svizzero, *Documento di Montreux sui pertinenti obblighi giuridici internazionali e sulle buone prassi per gli Stati concernenti le operazioni condotte dalle imprese militari e di sicurezza private in situazioni di conflitto armato*, CICR e Dipartimento federale degli affari esteri svizzero, Ginevra, 2008.

FORME DI SUPPORTO

Il tipo di supporto fornito ha un effetto sulla capacità della parte supportata di impegnarsi in un conflitto armato.



Queste diverse forme di supporto possono essere fornite separatamente o combinate in diversi modi. I decisori devono considerare la relazione di supporto come un tutt'uno. Ove possibile, devono valutare attentamente l'interazione tra multiple relazioni di supporto nello stesso conflitto o territorio e il loro impatto complessivo.

SUPPORTO POLITICO

Le manifestazioni di supporto per un altro attore possono assumere le forme seguenti:

- **legittimazione** – fornire riconoscimento o legittimità a un altro attore, ad esempio facilitando l'accesso a forum internazionali o a negoziati o invocando lo stralcio della parte supportata dalle liste di sanzioni
- **mobilitazione del supporto politico** – mobilitazione del supporto per una causa comune e rispetto alla necessità di fornire gli altri tre tipi di supporto
- **approvazione strategica delle altre forme di supporto** – le decisioni di fornire, modificare o ritirare il supporto determinano l'ambito di influenza e la probabilità di favorire una modifica della condotta

RISCHI SPECIFICI

- Gli obiettivi a breve termine non tengono conto dei rischi a lungo termine e dell'impatto delle decisioni
- Il supporto determina una recrudescenza del conflitto armato, soprattutto spingendo altri attori a fornire un supporto di compensazione all'avversario
- La relazione di supporto rende più difficile negoziare la pace

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Influenzare positivamente i partner attraverso l'impegno normativo
- Garantire l'applicazione di misure pratiche per promuovere la protezione delle persone coinvolte e ridurre le sofferenze loro inflitte

TRASFERIMENTI DI ARMI

Il supporto sotto forma di armi, munizioni e altri mezzi bellici determina l'insorgere di una molteplicità di rischi diretti per i civili, a cui si aggiungono una serie di conseguenze negative indirette a lungo termine sul piano umanitario. Nel caso di trasferimenti di armi è opportuno adottare le misure necessarie per ridurre questi rischi.

Gli Stati che forniscono supporto e che eseguono trasferimenti di armi sono tenuti a fare tutto ciò che è ragionevolmente in loro potere per verificare se, in base a fatti o conoscenza di eventi del passato, è probabile che il destinatario usi le armi per commettere violazioni del DIU, nel qual caso lo Stato deve astenersi dall'effettuare trasferimenti di armi.⁴

RISCHI SPECIFICI

- Uso improprio delle armi, incluse violazioni del DIU che provocano vittime civili o danneggiano/distruggono infrastrutture civili
- Dirottamento di armi verso utenti finali non autorizzati e per usi non autorizzati, tra cui rivendita illegale, furto o perdita
- Incremento nella diffusione di armi che alimenta i conflitti e la violenza armata minando la pace e la stabilità a lungo termine

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Creare le capacità per attuare efficacemente misure di riduzione dei rischi nel caso di trasferimenti di armi (ad es. per rafforzare la prevenzione del dirottamento di armi mediante gestione, marcatura, registrazione e tracciamento efficaci di armi e munizioni)
- Rafforzare i controlli sulla disponibilità di armi e munizioni
- Fornire addestramento per promuovere l'uso legittimo e legale delle armi con misure di supporto atte a prevenire, indagare ed eliminare efficacemente le violazioni del DIU perseguendone le eventuali violazioni gravi
- Incoraggiare gli Stati a impegnarsi formalmente e a collaborare all'implementazione fedele dei massimi standard internazionali sui trasferimenti responsabili di armi, sulla gestione sicura di armi e munizioni, sul controllo delle armi e sul disarmo

OPERAZIONI MILITARI IN PARTENARIATO

Le operazioni militari in partenariato («partnered military operations», PMO) sono spesso il tipo più diretto e visibile di supporto fornito alle parti in un conflitto armato. Esse si riferiscono agli accordi formali tra i partner per raggiungere un obiettivo militare specifico in un conflitto, con il risultato che a volte l'attore che fornisce supporto diventa esso stesso parte nel conflitto armato. Sei sono le tipologie di attività più comuni nell'ambito delle PMO, come descritto di seguito.

Addestrare, consigliare, assistere, accompagnare

Gli accordi militari che hanno per obiettivo aumentare la capacità militare dell'attore che riceve supporto mediante l'addestramento sembrano essere il tipo di supporto PMO più diffuso. Spesso, anche se non necessariamente in modo esclusivo, consistono in:

- **addestrare** – un programma di addestramento permette al partner di acquisire competenze o conoscenze specifiche
- **addestrare ed equipaggiare** – un programma di addestramento in un arco di tempo preciso permette al partner di acquisire competenze ed equipaggiamenti specifici
- **consigliare e assistere (quartier generale)** – personale in posizione di comando o presso il quartier generale consiglia i partner durante le operazioni
- **accompagnare (terreno)** – personale che consiglia i partner durante le operazioni direttamente sul terreno; generalmente chi dà consigli non è autorizzato a partecipare alle ostilità, ma può richiedere altre forme di supporto come evacuazioni mediche, supporto aereo ravvicinato o supporto logistico

⁴ Cfr. *Commentary on the First Geneva Convention*, paragrafi 158–163; K. Dörmann e J. Serralvo, «Common Article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations», *International Review of the Red Cross (IRRC)*, n. 895/896, settembre 2015, pagg. 707–736. I trattati che disciplinano i trasferimenti di armi, compreso il Trattato sul commercio delle armi, impongono requisiti più dettagliati.

RISCHI SPECIFICI

- Aumento delle sofferenze per la popolazione civile
- Mancanza di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'addestramento delle forze istruite
- L'addestramento non comprende e non applica le regole del DIU
- Le forze addestrate operano al di fuori dell'ambito dell'accordo di supporto

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Addestramento e istruzione specifici sul DIU, modulati in base alle circostanze previste del conflitto
- Impegno normativo attraverso la gerarchia militare
- Migliorare il rispetto del DIU
- Migliorare la riduzione delle sofferenze inflitte ai civili

Generazione di forze

Per generazione di forze si intende la prassi in cui gli attori, spesso Stati esterni, supportano la creazione di forze armate locali reclutandole, addestrandole ed equipaggiandole.

RISCHI SPECIFICI

- Mancanza di controllo e di assunzione di responsabilità
- Istituzioni nascenti (framework, sistemi o cultura) non abbastanza forti
- Mancanza di esperienza nel rendere operativo il DIU
- Suscettibile di variazioni negli intenti e nella leadership

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Diffondere la cultura del rispetto del DIU
- Partecipare al reclutamento e al vaglio delle forze sostenute
- Addestramento e istruzione specifici sul DIU, modulati in base alle circostanze previste del conflitto
- Ciclo di feedback

Supporto cinetico

Per supporto cinetico si intendono le situazioni in cui gli attori che forniscono supporto si impegnano nelle ostilità a sostegno di una parte in conflitto. Esistono diversi gradi di supporto cinetico:

- **supporto embedded** – embedding di personale presso le forze armate dei partner prima, durante e dopo le operazioni, direttamente sul terreno. Queste persone sono autorizzate a partecipare ai combattimenti insieme all'unità supportata e a facilitare l'uso delle capacità/asseti forniti in supporto – ad es. supporto di fuoco o supporto logistico – per incrementare la capacità della forza supportata;
- **operazioni congiunte o in partenariato** – operazioni condotte da una forza o un team composto da unità o personale di entrambi i partner che partecipano collettivamente alle ostilità;
- **attacchi o raid** – attacco o raid a supporto di una parte. Di solito comporta specifiche capacità operative per catturare obiettivi ad alto valore;
- **supporto alla capacità di fuoco** – due tipi:
 - targeting deliberato – attacchi programmati contro obiettivi che sono stati analizzati, valutati e prioritizzati in precedenza
 - targeting dinamico – attacchi non pianificati e imprevisti in cui l'obiettivo non è stato individuato in precedenza; di solito comporta un aeromobile che orbita in un'area specifica in attesa di istruzioni per obiettivi che possono presentarsi o meno (obiettivo di opportunità, truppe in contatto o obiettivi sensibili al fattore tempo).

RISCHI SPECIFICI

- L'aumento della capacità può contribuire alle sofferenze inflitte ai civili
- L'attore che fornisce supporto può essere direttamente coinvolto in una grave violazione del DIU

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Potenziare il monitoraggio, la valutazione e l'assunzione di responsabilità
- Aumentare l'impegno normativo attraverso la gerarchia militare
- Fornire assistenza per rispondere ai bisogni umanitari

Operazioni di detenzione in partenariato

Le operazioni di detenzione in partenariato sono operazioni che contribuiscono alle attività di cattura e detenzione di una parte in conflitto e comprendono attività di addestramento sulle modalità di detenzione. Possono assumere diverse forme, tra cui:

- **cattura e trasferimento** – operazioni di terra che portano alla cattura e al trasferimento di detenuti a un luogo di detenzione, condotte da un team composto da personale di entrambi i partner; supporto logistico per un'operazione di detenzione condotta da un altro partner; operazioni di detenzione utilizzando l'intelligence di un altro partner; o cattura di una persona e suo trasferimento al luogo di detenzione o al sistema giudiziario dell'altro partner
- **raccolta di dati sensibili** – interrogatori dei detenuti (domande su questioni tattiche, o debriefing) e scambio di informazioni sensibili relative ai detenuti
- **capacity building** – fornire a un partner competenze, conoscenze, beni materiali o tecnologia specifici per condurre operazioni di detenzione e/o per mantenere strutture detentive (costruire strutture detentive o addestrare ed equipaggiare il personale delle strutture detentive)

I rischi associati alle operazioni di detenzione in partenariato sono molto simili ai rischi tipici di tutte le operazioni di detenzione (cfr. pag. 13).

Supporto all'intelligence

I partner in una relazione di supporto condividono generalmente il servizio d'intelligence, ovvero la capacità di raccogliere informazioni di rilevanza militare in un conflitto. Il supporto all'intelligence ricade solitamente in una di queste due categorie:

- **condivisione di intelligence** – condivisione di informazioni già disponibili
- **intelligence, sorveglianza e ricognizione** – condivisione di informazioni raccolte specificamente per le operazioni sostenute, generalmente attraverso mezzi tecnici, ma anche attraverso altre fonti.

RISCHI SPECIFICI

- Informazioni false o errate nei partenariati di intelligence portano alla selezione sbagliata degli obiettivi o alla detenzione di persone innocenti

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- La condivisione di intelligence, quando vi sono tutela e monitoraggio adeguati, può contribuire a minimizzare le sofferenze inflitte ai civili

Supporto logistico

Per supporto logistico si intendono gli accordi presi in relazione alla manutenzione e al trasporto di materiale, strutture e personale. Generalmente ci sono quattro tipologie di supporto logistico:

- **trasporto inter-teatro** – trasporto di personale o equipaggiamento dal Paese di origine a un teatro di operazioni, senza spiegamento al fronte
- **trasporto intra-teatro** – trasporto di personale o equipaggiamento in un teatro di operazioni, solitamente durante operazioni per aumentare il raggio, la mobilità e la velocità di spiegamento del beneficiario
- **rifornimento in volo** – rifornimento di un aeromobile in volo da parte di un altro aeromobile
- **supporto tecnico specializzato** – supporto tecnico specializzato mission-critical o manutenzione di armi, aeromobili o altro equipaggiamento bellico

RISCHI SPECIFICI

- Il contributo alle operazioni militari può tradursi in sofferenze per i civili

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Fornire supporto logistico per soddisfare gli obblighi relativi al DIU e assistere i civili e le altre persone che non partecipano alle ostilità, ad es. facilitando le evacuazioni mediche o trasportando beni essenziali

ALTRE FORME DI SUPPORTO

Diverse altre forme di supporto, fornite da sole o unitamente ad altri tipi di supporto, possono avere un effetto sulla capacità del destinatario di impegnarsi in un conflitto armato.

Supporto alla capacità istituzionale

Il supporto alla capacità istituzionale si riferisce al supporto esterno a lungo termine alle istituzioni del partner, ad esempio nel settore della detenzione o giudiziario, che possono aumentare direttamente la capacità militare del destinatario. Questi programmi devono comprendere misure concrete volte a promuovere la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità, anche attraverso il rispetto del DIU.

RISCHI SPECIFICI

- Aumenta solo la capacità di combattimento, con scarsa o nessuna integrazione contestualizzata del DIU e di altre norme protettive
- Inasprisce il conflitto e le violazioni del DIU
- Il supporto al sistema giudiziario, allo stato di diritto o agli attori nel campo della medicina legale possono risentire di una contestualizzazione insufficiente e di un mancato adeguamento a bisogni immediati e imminenti
- Conseguente violazione dei diritti dei detenuti, dei civili e dei morti

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Integrazione contestualizzata del DIU nei sistemi, nei processi e nelle forze di una parte in conflitto
- Meno violazioni del DIU e migliore protezione dei civili durante le ostilità
- Maggiore capacità delle autorità civili di garantire il rispetto dei diritti e della dignità dei civili, dei detenuti e dei morti

Supporto finanziario

Per supporto finanziario si intende il finanziamento diretto o indiretto, anche attraverso accordi di prestito o investimenti specifici, che rafforza in misura significativa la capacità della parte supportata di impegnarsi in un conflitto armato.

RISCHI SPECIFICI

- Minore assunzione di responsabilità nei confronti dei civili

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Misure di finanziamento per promuovere il rispetto del DIU e la protezione dei civili e degli altri individui che non partecipano alle ostilità (ad es. addestramento, fornitura di beni essenziali e rimozione di mine antiuomo o di altri residui bellici esplosivi)
- Fornire assistenza finanziaria alle vittime del conflitto (ad es. soddisfare i bisogni delle famiglie dei dispersi)

Hosting

L'hosting avviene quando un attore mette il suo territorio o le sue infrastrutture a disposizione di una parte in conflitto, ad esempio consentendo alle forze armate o ai gruppi armati di transitare attraverso il suo spazio aereo o le sue acque territoriali o di utilizzare il suo territorio per basi militari. L'hosting può inoltre includere la fornitura di servizi amministrativi (ad es. consentendo ai leader delle parti in conflitto di ottenere trasporto, visti e aiuti finanziari).

RISCHI SPECIFICI

- Favorisce le violazioni del DIU

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Impegno normativo
- Addestramento sul DIU
- Subordinare i diritti di hosting al rispetto del DIU e alla protezione dei civili

OPERAZIONI MILITARI E ATTIVITÀ ASSOCIATE

Per loro stessa natura, le operazioni militari mettono direttamente o indirettamente in pericolo i civili e le altre persone che non partecipano alle ostilità in seguito agli effetti cumulativi delle azioni delle parti. Ad esempio, i danni o la distruzione di infrastrutture civili di importanza critica in zone popolate possono avere gravi conseguenze per la popolazione civile e provocare un progressivo e rapido peggioramento dei servizi essenziali, con seri rischi per la salute pubblica e facendo aumentare il numero di sfollati. Inoltre, l'incapacità degli attori di anticipare e gestire la fase post-bellica può anche generare gravi rischi per i civili e le persone che non partecipano alle ostilità (ad es. trattamento dei detenuti).

Oltre a garantire il rispetto delle norme del DIU, gli attori in una relazione di supporto devono prestare attenzione sia ai rischi che le loro attività comportano per la popolazione sia alle eventuali opportunità di ridurre i danni e le sofferenze inflitte.

Gli attori devono essere preparati a gestire al meglio alcune attività chiave, tra cui cattura, arresto e detenzione; condotta delle ostilità; operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico; gestione di armi e munizioni.

CATTURA, ARRESTO E DETENZIONE

L'arresto e la conseguente privazione della libertà personale di individui è un evento che si verifica regolarmente nell'ambito di un conflitto armato. Gli attori nella relazione di supporto devono adottare tutte le misure possibili per garantire che coloro che vengono privati della libertà ricevano un trattamento umano, conformemente al diritto internazionale e ai principi umanitari.

RISCHI SPECIFICI

- Esecuzioni extragiudiziarie e/o sparizioni forzate
- Incapacità di garantire l'incolumità fisica e psicologica al momento della cattura o dell'arresto e durante i trasferimenti
- Torture e altri maltrattamenti, compresa violenza sessuale, durante le operazioni di controllo, cattura e trasferimento e presso i luoghi di detenzione
- Condizioni di detenzione disumane (ad es. sovraffollamento, malnutrizione, mancanza di assistenza sanitaria, mancanza di contatti con i familiari) o condizioni non adatte a bisogni speciali (ad es. bambini, malati mentali e disabili)
- Detenzione senza basi legali e/o garanzie procedurali, negazione del diritto a un processo equo
- Trasferimento di detenuti senza il dovuto rispetto del principio di non refoulement

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Impegno congiunto tra i partner per promuovere il rispetto del diritto applicabile e attuare buone prassi
- Potenziare le capacità delle istituzioni dei partner
- Addestrare il personale appartenente al partner supportato affinché applichi le leggi in vigore e le buone prassi
- Monitorare e valutare le modalità detentive dei partner
- Migliorare le prassi attraverso processi di apprendimento
- Fornire beni materiali o risorse umane per migliorare le condizioni di detenzione (ad es. cibo, acqua, ripari, cure mediche e contatti con i familiari)

CONDOTTA DELLE OSTILITÀ

Tutti gli attori in una relazione di supporto devono prepararsi all'eventualità di un conflitto armato e alle sue inevitabili conseguenze umanitarie: ecco perché limitare al massimo le sofferenze inflitte ai civili deve essere una delle priorità strategiche nella pianificazione e condotta delle operazioni militari

RISCHI SPECIFICI

- Morte e ferimento di civili e di altre persone che non partecipano alle ostilità
- Danni a oggetti civili e soprattutto a strutture protette dal DIU (ad es. beni culturali e strutture mediche)
- Sofferenze inflitte ai civili risultanti dagli effetti indiretti dei danni a oggetti civili
- Sfollamento della popolazione civile dalle aree di residenza

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Far sì che ridurre al massimo le sofferenze inflitte ai civili diventi una priorità strategica di tutte le operazioni condotte da o con i partner
- Prevenire o ridurre al massimo le sofferenze inflitte ai civili migliorando le procedure di targeting attraverso addestramento e capacity building istituzionale
- Migliorare la selezione e l'uso di mezzi e metodi, garantendo attraverso l'addestramento che siano adeguati al contesto
- Fornire ai partner equipaggiamento o informazioni che contribuiscano a evitare o limitare al massimo le sofferenze inflitte ai civili, ad es. intelligence, attrezzatura di sorveglianza e ricognizione
- Garantire che i civili e gli osservatori esterni dispongano di canali adeguati per denunciare irregolarità
- Assegnare risorse o know-how per sostenere i servizi essenziali come le strutture mediche, per evacuare malati e feriti o per fornire assistenza umanitaria
- Migliorare le pratiche attraverso processi di apprendimento

OPERAZIONI DI MANTENIMENTO DELL'ORDINE PUBBLICO

Che si svolgano prima, durante o dopo un conflitto armato, le operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico sono disciplinate dalla legislazione internazionale sui diritti umani e dagli standard internazionali che ne derivano, mentre le regole applicabili alla condotta delle ostilità in un conflitto armato sono disciplinate dal DIU. Tutte le parti in questione, ovvero quelle che forniscono supporto e quelle che lo ricevono, devono essere in grado di fare questa distinzione nelle loro operazioni e nelle relazioni di supporto, ad es. nell'addestramento e nell'equipaggiamento forniti al personale.

GESTIONE DI ARMI E MUNIZIONI

Prima o durante un conflitto armato, le parti acquisiscono e fanno scorta di mezzi di cui hanno bisogno per condurre le operazioni militari. Una gestione inadeguata delle scorte di munizioni aumenta il rischio di impiego illecito, furto, perdita o esplosione accidentale o dolosa delle scorte, con conseguenze potenzialmente catastrofiche; può inoltre ostacolare i successivi sforzi di disarmo, aumentando il rischio che le armi continuino a essere utilizzate nella comunità o in altri conflitti nella regione.

RISCHI SPECIFICI

- Dirottamento di armi o munizioni verso utenti e usi finali non autorizzati, tra cui rivendita illegale, furto o perdita
- Immagazzinamento non sicuro
- Continua disponibilità di armi e munizioni dopo un conflitto, fenomeno che alimenta la violenza e i conflitti armati e mina pace e sicurezza a lungo termine

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Supportare la creazione di framework, sistemi e processi volti a potenziare la gestione di armi e munizioni
- Addestrare il personale dei partner

PROMUOVERE LA PROTEZIONE DEI CIVILI E DELLE ALTRE PERSONE CHE NON PARTECIPANO ALLE OSTILITÀ

Gli attori in una relazione di supporto devono gestire consapevolmente la loro relazione in modo da migliorare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. Questo obiettivo deve guidare i decisori nella valutazione delle misure pratiche nei dieci ambiti elencati di seguito.

Gli attori devono mettere la protezione delle persone che non partecipano alle ostilità al centro dei loro sforzi nella gestione della relazione di supporto.

L'espressione «protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità» viene utilizzata per designare la gamma di misure volte a ridurre le sofferenze e i danni causati dalle parti in conflitto e dagli attori che le sostengono. Molte di queste misure sono previste o derivano dal DIU.

Il DIU stabilisce regole per la protezione delle persone che non partecipano, o non partecipano più, alle ostilità. Tra esse, la protezione dei civili e delle persone hors de combat, come i feriti e i malati e le persone private della libertà. Ci sono inoltre gruppi che richiedono una protezione specifica, quali donne e bambini, personale sanitario, profughi, sfollati interni e dispersi. Gli attori in una relazione di supporto devono essere consapevoli delle probabili attività delle parti in conflitto e delle loro conseguenze per i civili e le altre persone che non partecipano alle ostilità.

Inoltre, in questa sezione sono elencati alcuni ambiti critici, relativi alle persone e agli oggetti protetti ai sensi del DIU, dei quali gli attori devono tenere conto nelle loro relazioni di supporto:

- persone private della libertà
- morti
- sfollati interni
- dispersi
- accesso alle cure mediche
- servizi essenziali
- ambiente naturale
- mine antiuomo e residui bellici esplosivi

In questa sezione sono riportati alcuni rischi specifici che gli attori devono cercare di attenuare, nonché le opportunità per promuovere la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. Ciò richiede agli attori di tenere in maggiore considerazione i danni e le sofferenze che derivano, direttamente o indirettamente, dalle attività relative al conflitto armato.

Le considerazioni e i temi qui affrontati non hanno la pretesa di essere esaustivi; spetta agli attori eseguire una valutazione globale, ognuno per conto proprio.



PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

Qualunque sia la ragione della loro detenzione, le persone private della loro libertà personale si trovano, per definizione, in una situazione di vulnerabilità che potrebbe essere aggravata da carenze sistemiche nelle strutture e dalla mancanza di garanzie giudiziarie. Con sistemi giudiziari e detentivi spesso incapaci di gestire numeri elevati di persone arrestate, il trattamento dei detenuti in strutture trascurate o sovraffollate peggiora ulteriormente.

Gli attori in una relazione di supporto devono quindi prevedere in anticipo la possibilità che si verifichino operazioni di arresto, cattura e detenzione, anche chiarendo preventivamente i ruoli e le responsabilità rispettivi di ogni partner.

RISCHI SPECIFICI

- Esecuzioni extragiudiziarie e sparizioni forzate
- Torture e altre forme di maltrattamento, compresa violenza sessuale
- Condizioni di detenzione disumane (ad es. sovraffollamento, malnutrizione, epidemie e mancanza di contatti con i familiari)
- Detenzione senza base legale e/o garanzie procedurali (ad es. negazione del diritto a un processo equo)
- Condizioni non adatte a bisogni speciali (ad es. bambini, malati mentali e disabili)

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Impegnarsi insieme ai partner per rispettare il diritto applicabile e attuare buone prassi
- Potenziare le capacità delle istituzioni dei partner
- Addestrare il personale dei partner affinché applichi le leggi in vigore e le buone prassi
- Fornire beni materiali o risorse umane per migliorare le condizioni di detenzione (ad es. cibo, acqua, ripari, cure mediche e contatti con i familiari)

**MORTI E GESTIONE DELLE SALME**

Gli attori in una relazione di supporto possono aiutare i partner ad adempiere ai loro obblighi e a migliorare le loro procedure di ricerca, raccolta, evacuazione e gestione delle salme. È necessario fare tutto il possibile per evitare la profanazione delle salme o che esse vengano utilizzate per infondere paura nelle forze di opposizione o come merce di scambio nei negoziati.

RISCHI SPECIFICI

- Persone disperse o resti umani non restituiti
- Profanazione delle salme (ad es. distruzione di resti umani durante operazioni di recupero o mutilazione di cadaveri)
- Tombe non contrassegnate o rese inaccessibili da eventi imprevedibili o azioni deliberate
- Esigenze culturali e religiose non rispettate (ad es. riti di sepoltura)
- Identificazione errata o restituzione dei resti umani sbagliati ai familiari
- Ostacoli alla riconciliazione

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Aiutare a gestire adeguatamente le salme, a identificare i resti e a registrare le tombe
- Addestramento in tecniche di recupero, analisi e identificazione (ad es. autopsie, archeologia forense e genetica forense)

**SFOLLATI INTERNI**

La distruzione generalizzata delle aree residenziali e di infrastrutture civili di importanza critica può rendere inagibili le abitazioni e quindi provocare spostamenti di popolazione. La salute e la vita degli sfollati interni sono particolarmente a rischio a causa delle ostilità in corso, delle mine antiuomo, dei residui bellici esplosivi, della violenza sessuale, dello sfruttamento e del reclutamento forzato. Gli sfollati interni possono non aver accesso a servizi essenziali, come sanità e istruzione, per lunghi periodi di tempo. Un maggior rispetto del DIU riduce il numero di sfollati e i rischi che essi corrono. I partner nelle relazioni di supporto aiutano inoltre a prevenire gli spostamenti di popolazione e a proteggere e aiutare gli sfollati interni stabilendo le condizioni e fornendo loro i mezzi per trovare soluzioni durature e accedere ai servizi essenziali.

RISCHI SPECIFICI

- Dislocamento forzato, talvolta ripetuto, della popolazione civile
- Famiglie separate e persone disperse
- Perdita di terreni e beni mobili
- Perdita di documenti ufficiali, con conseguente impossibilità di accedere ai servizi essenziali (ad es. istruzione)
- Abuso, sfruttamento (compresa violenza sessuale) e traumi permanenti
- Restrizioni alla libertà di movimento
- Incapacità di lavorare e perdita di capacità produttiva
- Ritorno forzato o prematuro
- Tensioni tra le comunità o instabilità e attacchi contro gli insediamenti di sfollati interni

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Aiutare i partner a trovare soluzioni durature
- Contribuire a ripristinare l'accesso ai servizi essenziali e a rimuovere mine antiuomo e residui bellici esplosivi adottando un approccio inclusivo e garantendo un accesso equo



DISPERSI

Il problema dei dispersi continua a essere una delle caratteristiche comuni dei conflitti armati, sia passati che presenti. Quando una persona risulta dispersa, l'impatto sulla famiglia, sulle altre persone e sulla società in generale è deleterio e duraturo. Le famiglie dei dispersi hanno il diritto di sapere che cosa è successo ai loro cari.

Durante un conflitto, le parti devono adottare misure preventive pratiche e intervenire tempestivamente per evitare che vi siano dispersi, per fare luce sul destino delle persone disperse, per cercarle e rintracciarle, per ripristinare i legami con le loro famiglie e, se necessario, per procedere alla riunificazione (sia dei dispersi ancora in vita oppure morti). Gli Stati e le parti in conflitto devono sostenere le azioni professionali e non discriminatorie a supporto dei dispersi e delle loro famiglie e sforzarsi di attuare un approccio coordinato in questo compito.

RISCHI SPECIFICI

- Sparizioni forzate
- Persone disperse a causa di omissioni o di procedure carenti, come registrazioni errate (ad es. presso strutture sanitarie, detentive o forensi, cimiteri)
- Perdita dei contatti tra familiari
- Trauma per i familiari che restano senza informazioni sull'ubicazione e il destino dei parenti dispersi
- Problemi di ordine sociale, legale, amministrativo ed economico per le famiglie dei dispersi
- Conseguenze a lungo termine per le società coinvolte e possibile impatto negativo sui processi di riconciliazione

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Condividere informazioni, competenze e know-how
- Aiutare i partner a evitare che ci siano dispersi o fare luce sul loro destino
- Aiutare i partner a facilitare i contatti o a ripristinare i legami familiari
- Capacity building istituzionale per la creazione o il miglioramento di framework, sistemi e processi per prevenire che le persone risultino disperse e fare luce sul destino e l'ubicazione dei dispersi, ad es. registrando le persone private della libertà, notificando il loro status alle famiglie e identificando i feriti e i malati in fase di evacuazione
- Fornire supporto per capire e soddisfare le necessità delle famiglie dei dispersi



ACCESSO ALLE CURE MEDICHE NEI CONFLITTI ARMATI

Il mancato rispetto della protezione sancita dal DIU nei confronti del personale sanitario e dei destinatari delle cure nei conflitti armati attualmente in corso comporta per molti civili feriti o malati sofferenze inutili o addirittura la morte. Le operazioni militari possono indebolire significativamente sia l'accesso che l'erogazione sicuri di cure mediche, soprattutto quando queste operazioni richiedono l'allestimento di check-point, la condotta di operazioni di perquisizione all'interno di centri sanitari o l'attacco a basi militari nei pressi di strutture sanitarie. I danni a queste strutture possono avere un impatto a lungo termine sulla salute pubblica delle comunità e provocare sfollamenti interni della popolazione.

RISCHI SPECIFICI

- Morte e ferimento di persone protette (feriti, malati e personale sanitario)
- Danni a strutture e servizi sanitari (ad es. ambulanze e ospedali)
- Ai feriti e ai malati viene impedito di cercare assistenza o vengono dissuasi dal farlo
- Il personale sanitario viene minacciato o addirittura processato e non vuole più continuare a lavorare nell'area a cui è stato assegnato
- Epidemie
- Sffollamenti interni della popolazione

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Lavorare con i partner per migliorare dottrina e processi
- Incoraggiare e addestrare le parti in conflitto affinché evitino gli attacchi ai civili, al personale sanitario e alle infrastrutture civili, comprese strutture e veicoli sanitari
- Incoraggiare le parti in conflitto a revocare le misure che impediscono la consegna di materiale medico di prima necessità
- Fornire materiale medico o mettere a disposizione personale e aiutare a riparare o costruire strutture o infrastrutture civili
- Aiutare a eliminare i rischi che impediscono di accedere alle strutture sanitarie, ad es. ordigni esplosivi e residui pericolosi
- Svolgere indagini e garantire l'assunzione di responsabilità nel caso di episodi di violenza contro la sanità perpetrati dai partner



SERVIZI ESSENZIALI

I conflitti armati hanno sempre più come teatro le aree urbane, dove infrastrutture di importanza critica come impianti idrici, igienico-sanitari ed elettrici vengono attaccati direttamente oppure subiscono danni ingenti. Se questi servizi civili essenziali⁵ smettono di funzionare o vengono resi inaccessibili, milioni di persone rischiano di subirne le conseguenze.

Lo stesso accade quando altre componenti di un servizio vengono colpite, ad esempio quando materie di consumo vengono danneggiate o distrutte, o quando il personale necessario per mantenere un servizio viene ucciso, ferito o gli viene impedito di svolgere le proprie mansioni. Si tratta prima di tutto di un problema di salute pubblica, che mette però a repentaglio anche i mezzi di sussistenza della popolazione, che può causare sfilamenti interni e che finisce per ripercuotersi su altri servizi in settori di vitale importanza (come comunicazioni, cibo e agricoltura, produzione industriale di importanza critica, servizi bancari e finanziari).

RISCHI SPECIFICI

- Morte e ferimento di persone protette (ad es. personale addetto ai servizi, come operatori e tecnici, e altri civili)
- Danni a infrastrutture per l'erogazione di servizi essenziali o a altri beni di fornitori di servizi (ad es. uffici, magazzini, recinti per il bestiame, veicoli e macchinari)
- Salute pubblica (diffusione di malattie)
- Spostamenti di popolazione
- Perdite economiche, perdita dei mezzi di sussistenza
- Compromissione dei servizi correlati (ad es. settori di infrastrutture civili di vitale importanza quali comunicazioni, cibo e agricoltura, produzione industriale di importanza critica, servizi bancari e finanziari)

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Esortare le parti ad astenersi dall'attaccare infrastrutture civili di vitale importanza
- Condividere know-how tecnico e buone prassi per ridurre al massimo l'impatto delle operazioni militari sui servizi essenziali
- Aiutare a costruire o ricostruire infrastrutture civili
- Adottare misure per garantire un accesso sicuro al personale addetto ai servizi (ad es. operatori e tecnici)

Scuole e altre strutture educative

I servizi d'istruzione ed educativi possono essere rapidamente e profondamente compromessi durante i conflitti armati. Ciò avviene quando studenti, personale docente e infrastrutture educative sono direttamente nel mirino o vengono accidentalmente danneggiati in attacchi e quando i militari utilizzano le scuole, impedendo l'apprendimento ed esponendole agli attacchi da parte delle forze avversarie. Le scuole, inoltre, vengono spesso chiuse dalle autorità a causa della vicinanza delle ostilità e della scarsità di risorse disponibili ulteriormente acuita dal conflitto. La paura di essere uccisi o feriti contribuisce anch'essa a mantenere studenti

⁵ Il CICR considera salute, acqua, impianti igienico-sanitari, elettricità, gestione dei rifiuti solidi e istruzione come servizi essenziali.

e personale lontani dalle scuole. L'interruzione del servizio d'istruzione può avere ripercussioni immediate sulla comunità dato che le scuole erogano spesso altri servizi di base e i suoi effetti possono durare per generazioni.

RISCHI SPECIFICI

- Morte e ferimento di civili (ad es. studenti, personale docente)
- Chiusura di scuole ed altre strutture educative
- Effetti a lungo termine sul livello di istruzione della comunità, con un impatto sproporzionato sulle allieve
- Reclutamento di giovani in età scolare da parte di gruppi armati
- Danni o distruzione di strutture educative e perdita di materiale didattico con concomitante aumento dei futuri costi di ricostruzione
- Aumento dei bisogni umanitari a causa della perdita di accesso a servizi, informazioni e supporto essenziali solitamente disponibili nelle scuole
- Impatto dell'interruzione sugli standard di sviluppo e sulla salute pubblica a lungo termine

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Esortare le parti ad astenersi dall'attaccare scuole e altre strutture educative nonché studenti e personale docente
- Aumentare la consapevolezza della necessità di proteggere le scuole, in quanto infrastrutture civili, attraverso programmi di sensibilizzazione e addestramento delle forze armate
- Invocare la riduzione dell'uso militare delle scuole
- Fornire supporto al personale docente affinché possa continuare le proprie attività e facilitare la riparazione delle strutture educative
- Aiutare le autorità, il personale docente e altri stakeholder rilevanti a valutare e gestire i rischi per la sicurezza in prossimità delle scuole
- Aiutare a rimuovere i rischi che impediscono l'accesso alle scuole (ad es. residui bellici esplosivi)
- Indagare sugli episodi di violenza contro il settore dell'istruzione perpetrati dai partner e garantire l'assunzione di responsabilità per gli attacchi che violano il DIU



AMBIENTE

Le conseguenze per i civili dei danni ambientali diretti e accidentali sono molteplici. I civili dipendono dall'ambiente naturale per il loro approvvigionamento di cibo e acqua. La sussistenza delle comunità di agricoltori, allevatori e pescatori è legata all'ambiente naturale. Quando l'ambiente subisce danni e l'insicurezza alimentare aumenta, la salute fisica e mentale delle vittime dei conflitti peggiora.

RISCHI SPECIFICI

- Contaminazione di acqua e suolo, con impatto sull'acqua potabile, sulla fornitura di cibo e sulla sicurezza alimentare ed economica a lungo termine
- Perdita di biodiversità a lungo termine
- Sfollamenti interni della popolazione
- Peggioramento delle sofferenze inflitte ai civili a causa dei rischi climatici

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Divulgare e integrare le regole del DIU a tutela dell'ambiente naturale nei programmi di addestramento e nei sistemi di sanzioni per le parti in conflitto
- Incoraggiare l'adozione di misure per promuovere la conoscenza dell'ambiente naturale prima delle operazioni militari o con regolarità mentre sono in corso
- Fornire know-how tecnico su come valutare l'impatto ambientale e su come mappare risorse ambientali particolarmente fragili nelle zone teatro di combattimenti
- Individuare e designare aree in cui sono presenti risorse naturali particolarmente importanti o fragili e condividere queste informazioni
- Scambiare esempi e buone prassi relative alle misure che possono essere adottate per rispettare l'obbligo previsto dal DIU di proteggere l'ambiente naturale



MINE ANTIUOMO E RESIDUATI BELlici ESPLOSIVI

Fino a quando non vengono rimossi in sicurezza, i residui bellici esplosivi (ad es. ordigni inesplosi) e le mine antiuomo rappresentano una minaccia costante per l'incolumità dei civili. Oltre ai rischi diretti di morte o ferite, questi dispositivi possono bloccare l'accesso a servizi essenziali, infrastrutture e terreni coltivabili, impedire il ritorno in sicurezza degli sfollati e ostacolare gli sforzi di ricostruzione e di ripresa, con conseguenze a lungo termine per lo sviluppo umano e socio-economico.

RISCHI SPECIFICI

- Continuo rischio di morte e ferite per i civili, durante e dopo il conflitto
- Impediscono l'accesso sicuro a edifici, infrastrutture e servizi essenziali, anche al personale addetto al funzionamento, alla manutenzione, alla valutazione e alla riparazione dei servizi
- Impossibilità di usare la terra per scopi produttivi (ad es. agricoltura)
- Impediscono il libero movimento della popolazione e gli scambi commerciali di beni di prima necessità
- Gli sfollati non possono fare ritorno in sicurezza alle loro case

OPPORTUNITÀ SPECIFICHE

- Fornire assistenza e collaborare con gli Stati sul cui suolo si trovano mine antiuomo e residui bellici esplosivi
- Contribuire ad attività di rimozione non appena cessano le ostilità
- Attuare misure per ridurre i rischi per i civili finché le attività di rimozione non sono completate
- Fornire assistenza alle vittime, in linea con gli standard internazionali

FRAMEWORK DI MISURE PRATICHE

PANORAMICA

Agli attori spetta analizzare i rischi che le relazioni di supporto creano per i civili e per le altre persone che non partecipano alle ostilità e le occasioni di migliorare la loro protezione; adottare misure pratiche volte a ridurre i rischi e agire quando ve ne è l'opportunità; valutare regolarmente l'efficacia di queste misure e, se necessario, adeguarle alle nuove circostanze. Sebbene promuovere comportamenti positivi sia un obiettivo condiviso da molti, il corpus di conoscenze accumulate in quest'ambito resta carente. Ecco perché il CICR ha deciso di mettere a punto il presente framework di misure pratiche al fine di stimolare il dialogo sulle prassi esistenti.

Per pianificare e attuare una relazione di supporto coerente e responsabile con i propri partner, le seguenti cinque domande devono essere una guida per coloro che prendono decisioni:

1. Che tipo di conflitto, di attori, di attività e di supporto sono coinvolti nella relazione di supporto?
2. Quali sono le lacune esistenti tra le intenzioni dei partner, la loro leadership e le loro capacità?
3. Quali sono le implicazioni delle risposte alle suddette domande per i civili e per le persone che non partecipano alle ostilità?
4. Quali misure voi e i vostri partner potenziali potete adottare insieme per migliorare la protezione e ridurre le sofferenze inflitte ai civili e alle altre persone che non partecipano alle ostilità?
5. Se le lacune individuate sopra restano importanti, non dovrete riconsiderare la relazione di supporto?

Per aiutare i decisori a migliorare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità, il CICR propone una serie di misure pratiche e di domande-guida raggruppate in dieci ampie aree funzionali e tre fasi principali, come si vede a pag. 22. Il CICR esorta gli attori a valutare le misure in ogni area da un punto di vista legale, di policy e operativo e a tutti i livelli del processo decisionale. Nel contestualizzare il loro approccio, essi devono tenere conto del tipo di conflitto, degli attori, del supporto e delle attività implicati (da pag. 4 a pag. 14) e di tutti gli aspetti relativi alla protezione (da pag. 15 a pag. 20).

Non esiste una cronologia rigida o una lista di controllo delle misure necessarie. Tutte le dieci aree devono essere valutate prima di impegnarsi in una relazione di supporto e successivamente rivalutate e adeguate periodicamente durante le fasi di implementazione e transizione in modo che la relazione continui a essere efficace e che vengano raggiunti gli obiettivi fissati.

Sulla base di questo framework e delle domande-guida, il CICR intende avviare un dialogo bilaterale e confidenziale con una serie di attori impegnati in relazioni di supporto. Ciò permetterà al CICR di comprendere meglio la problematica, di continuare a raccogliere le esperienze degli attori che ricevono e forniscono supporto e di condividerle con l'intera comunità internazionale.



Preparazione per impegnarsi in una relazione di supporto

1. **Preparazione interna all'impegno** – Migliorare le funzionalità interne di un attore prima di impegnarsi in una relazione di supporto
2. **Impegno normativo** – Impegnarsi con partner potenziali o esistenti per incoraggiare una condotta in linea con le norme relative ai conflitti armati (norme giuridiche o di altra natura) e chiarire le modalità di implementazione
3. **Valutazione e inquadramento della relazione** – Garantire che le intenzioni, le capacità e la leadership dei potenziali partner siano allineate

Implementazione della relazione di supporto

4. **Capacity building istituzionale** – Preparare le autorità della parte supportata a proteggere e assistere le persone durante un conflitto armato e aiutarle ad affrontare le relative conseguenze
5. **Addestramento al DIU** – Aiutare i partner a capire e a rendere operativo il DIU e altre norme rilevanti
6. **Assistenza nel rispetto del DIU** – Aiutare una parte supportata ad adempiere ai suoi obblighi ai sensi del DIU o a migliorare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità
7. **Monitoraggio e valutazione** – Monitorare le azioni di un partner e, se necessario, chiamare il partner ad assumersi le proprie responsabilità in relazione a una condotta problematica
8. **Controllo interno** – Assicurare che le proprie forze armate e organi governativi operino entro i limiti consentiti dalla legge e si assumano le proprie responsabilità nei confronti del loro governo e degli elettori

Transizione e fine della relazione di supporto

9. **Ritiro strutturato** – Pianificare adeguatamente la fine della relazione di supporto, ad esempio prevedendo un graduale disimpegno, al fine di minimizzare l'impatto dell'interruzione sulla protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità
10. **Apprendimento** – Individuare e fare proprie le lezioni apprese dalla relazione di supporto, ovvero le conoscenze e le informazioni ricavate attraverso l'esperienza

PREPARAZIONE

1. PREPARAZIONE INTERNA ALL'IMPEGNO

La preparazione interna si riferisce alle misure che gli attori possono adottare per prepararsi internamente prima di impegnarsi in una relazione di supporto.

Gli attori, sia che forniscano o che ricevano supporto, devono valutare la loro rispettiva preparazione interna e la loro capacità di gestire una relazione di supporto prima di accettarla. La preparazione interna è importante perché, sebbene i decisori possano avere fretta di accettare velocemente la relazione di supporto, i cambiamenti necessari affinché una tale relazione funzioni in maniera adeguata possono essere importanti e richiedere tempo per essere attuati.

La preparazione interna si compone di quattro elementi:

- A. **framework** – leggi e policy, sia nazionali che internazionali, che stabiliscono le regole e i limiti di come funzionerà una relazione di supporto
- B. **sistemi e processi** – procedure, vincolate al framework, utilizzate per stabilire, mantenere, controllare e porre termine a una relazione di supporto
- C. **personale** – decidere le posizioni del personale che verrà coinvolto nelle relazioni di supporto nonché selezione e addestramento delle persone che andranno a occupare queste posizioni
- D. **cultura e intenzioni** – influenze, sia interne (come leadership, cultura istituzionale e peer pressure) che esterne (ad es. opinione pubblica, mass media, cultura sociale e religione) che plasmano il modo in cui vengono gestite le relazioni di supporto.

Vista la varietà di attori e le forme di supporto implicate (cfr. da pag. 5 a pag. 14), potrebbero essere necessari dei preparativi interni e tra diverse agenzie, dipartimenti o funzioni. È infatti essenziale considerare la preparazione complessiva di un attore a impegnarsi in una relazione di supporto e la coerenza del suo approccio. La preparazione interna deve comprendere una valutazione realistica della gamma di relazioni di supporto in cui l'attore potrebbe impegnarsi. Le misure adottate per prepararsi internamente dovrebbero mettere l'attore nella posizione di gestire relazioni di supporto future in modo da aumentare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità.



Domande chiave

- Quali condizioni e criteri deve soddisfare una relazione di supporto? Queste condizioni e questi criteri sono coerenti attraverso tutte le vostre relazioni di supporto?
- Le risorse devono essere assegnate in modo diverso, i processi che regolano la relazione richiedono una verifica dei partner e il personale ha bisogno di un addestramento specifico?
- Le entità interne coinvolte in una relazione di supporto sono allineate nella loro visione e sono pronte a gestire il tipo di relazione di supporto prevista? Come garantite il coordinamento tra queste diverse entità?
- Avete dei sistemi per valutare le intenzioni, la capacità e la leadership dei vostri partner rispetto alla protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità?
- Avete sistemi e procedure consolidati e la capacità di monitorare le azioni dei vostri partner?

2. IMPEGNO NORMATIVO

L'impegno normativo si riferisce alla gamma di misure adottate per spiegare e promuovere l'adesione a norme di condotta in relazione ai conflitti armati. Le norme corrispondenti possono trovarsi nel diritto internazionale (trattati o diritto consuetudinario), nel diritto nazionale, nelle soft laws o in altre direttive oppure essere tratte dalla pratica.

L'impegno normativo può assumere diverse forme, ad esempio:

- A. comunicazione strategica** – comunicare pubblicamente o privatamente per rafforzare gli standard o esprimere l'impegno a comportarsi in un certo modo
- B. contributo allo sviluppo di norme e direttive pratiche** – spiegare il diritto internazionale e sviluppare direttive per renderlo operativo
- C. impegno e influenza** – impegnarsi direttamente con i partner e influenzarli in modo che rispettino il DIU
- D. socializzazione** – lavorare con i partner per far socializzare il loro personale in modo che adotti determinate norme e regole
- E. divulgazione** – far conoscere la legge, soprattutto attraverso addestramento e istruzione
- F. mobilitazione** – coinvolgere e mobilitare altri attori per esortare le parti a migliorare il loro rispetto del DIU

Per massimizzare l'impegno, i partner devono possedere una buona conoscenza dei principali fattori politici, sociali ed economici alla base delle loro rispettive decisioni. Questi molteplici fattori influenzano il valore che le parti attribuiscono al DIU e la misura in cui lo rispettano.

Esiste il rischio che i partner non interpretino il DIU nello stesso modo o che non rispettino i loro obblighi. Prima di impegnarsi in una relazione di supporto è importante adottare misure volte a individuare eventuali discrepanze e garantire che la condotta nell'ambito della relazione di supporto verrà intesa secondo gli standard del partner che offre la protezione maggiore. Questo lavoro può essere iniziato prima di impegnarsi in una relazione di supporto specifica nel contesto di un conflitto armato.

Le intenzioni di un attore rappresentano un fattore cruciale nell'applicazione e nel rispetto del DIU. Gli attori che offrono supporto devono cercare, per quanto possibile, di valutare l'effettiva solidità delle intenzioni di un partner potenziale nel rispettare il DIU in una determinata situazione ed eventualmente adottare misure per influenzare tali intenzioni. Gli attori, ad esempio, possono subordinare il loro supporto al rispetto del DIU. Inoltre, gli attori in una relazione di supporto devono impegnarsi insieme ai loro partner per affrontare eventuali questioni umanitarie e valutare misure preventive di portata più ampia.



Domande chiave

- Nelle relazioni internazionali e nei forum internazionali la vostra leadership si è impegnata a favore di ampie posizioni multilaterali che sostengono il rispetto del DIU?
- La vostra leadership incoraggia altre parti a utilizzare gli strumenti giuridici internazionali e altri standard volti a ridurre le conseguenze umanitarie dei conflitti armati?
- Avete programmi che promuovono il rispetto del DIU e la protezione dei civili e mettete questi programmi a disposizione dei partner esistenti e potenziali?
- Disponete di meccanismi bilaterali e multilaterali appositamente concepiti per influenzare i punti di vista e le prospettive dei potenziali partner sul rispetto del DIU?

3. VALUTAZIONE E INQUADRAMENTO DELLA RELAZIONE

La valutazione e l'inquadramento, essenziali per gestire una relazione di supporto coerente, richiedono un'attenta analisi dei potenziali partner e la pianificazione del supporto in modo da garantire un rigoroso allineamento dei partner e ridurre il rischio di sofferenze per le popolazioni coinvolte.

Le seguenti misure pratiche devono essere adottate in vista di una relazione di supporto:

- A. valutazioni del supporto** – valutazione approfondita del supporto, allo scopo di individuare i rischi e le opportunità in relazione al rispetto del DIU e di altri standard per la protezione dei civili/persone che non partecipano alle ostilità
- B. accordi** – in base a questa valutazione, gli attori possono integrare nei termini dell'accordo specifiche misure per affrontare i rischi e le opportunità
- C. preparazione operativa specifica** – rivedere le misure adottate per prepararsi internamente e adeguare queste misure al partner e alla situazione caso per caso
- D. strategia di transizione** – creare un piano dettagliato per il ritiro strutturato che illustri i risultati che si intendono ottenere attraverso la relazione e le misure che verranno adottate per minimizzare i danni durante la transizione e una volta che il ritiro è stato completato.

Tre sono i fattori fondamentali per valutare i rischi e le opportunità in relazione alla protezione:

- 1. intenzioni** – gli obiettivi dell'attore, in particolare l'intenzione o la volontà di rispettare il DIU e di promuovere la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità
- 2. leadership** – la struttura organizzativa della parte supportante/supportata, nonché la sua capacità di garantire che le intenzioni, gli obiettivi, le direttive (istruzioni e linee guida) e i valori dei leader vengano compresi, rispettati ed eseguiti fedelmente attraverso la gerarchia dell'organizzazione
- 3. capacità** – mezzi materiali, risorse umane e competenze per attuare quanto sopra.

Questi fattori devono essere presi in esame prima di impegnarsi in una relazione di supporto e quindi rivalutati alla luce della condotta che ne consegue e delle mutate circostanze.⁶

Prima di impegnarsi in una relazione di supporto, ogni attore deve valutare sé stesso e i suoi partner potenziali in termini di intenzioni, leadership e capacità. Dopodiché deve condurre un'analisi delle lacune per stabilire se i partner sono compatibili rispondendo alle seguenti domande:

- Ogni partner è sufficientemente solido rispetto a ogni criterio per essere in grado di funzionare bene in una relazione di supporto?
- Lavorando insieme, i partner sarebbero in grado di rimediare alle reciproche debolezze?
- Quali misure pratiche potrebbero essere adottate per colmare le lacune individuate?
- Come valutate l'efficienza delle misure volte a colmare queste lacune?
- Quali sono le ripercussioni delle eventuali lacune restanti per le persone coinvolte?

L'allineamento di tutti questi fattori è fondamentale per garantire che una relazione di supporto serva a promuovere, e non a indebolire, il rispetto del DIU e la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. In caso di lacune gravi un attore dovrebbe rivalutare se effettivamente impegnarsi nella relazione oppure no.



Domande chiave

- Avete valutato attentamente le intenzioni, la leadership e la capacità da entrambe le parti?
- Il supporto programmato può colmare le lacune in termini di intenzioni, leadership e capacità?
- Quali sono le condizioni che decretano il successo di una relazione di supporto?
- Come uscite dalla relazione di supporto se e quando: a) i vostri obiettivi sono stati raggiunti o b) i vostri obiettivi non sono stati raggiunti?

ATTUAZIONE

4. CAPACITY BUILDING ISTITUZIONALE

Per capacity building istituzionale si intende l'insieme di misure adottate per preparare le istituzioni che costituiscono una parte supportata a svolgere attività associate alla condotta e alle conseguenze di un conflitto armato.

Il CICR individua quattro componenti nel capacity building istituzionale:

- A. **framework** – il framework delle policy e delle leggi che stabilisce come un attore deve operare e il sistema in essere per attuare questo framework
- B. **sistemi e procedure** – allineare sistemi e procedure di tutte le forze armate o gruppi, ministeri, dipartimenti e agenzie che costituiscono la parte supportata al fine di aumentare il rispetto del DIU e migliorare la protezione dei civili
- C. **personale** – stabilire e attuare sistematicamente efficaci processi standardizzati di selezione dei membri delle forze armate della parte supportata
- D. **cultura e intenzione** – plasmare positivamente la cultura istituzionale.

Uno degli aspetti principali delle relazioni di supporto è la capacità istituzionale della parte supportata di gestire e utilizzare il supporto ricevuto in modo da favorire la protezione e l'assistenza alle persone durante un conflitto armato e nella fase post-bellica.

Gli attori che si impegnano in una relazione di supporto devono valutare se le istituzioni della parte supportata sono adeguatamente preparate per ricevere il supporto proposto. La gamma di istituzioni potenzialmente interessate da un conflitto armato è ampia, ad iniziare da quelle associate alle forze armate e ad altre forze di sicurezza fino a quelle che sono coinvolte in ambiti come detenzione, attività di polizia, giustizia penale, sanità, istruzione, previdenza sociale e servizi di anagrafe. Le misure adottate per rafforzare queste istituzioni potrebbero contribuire a massimizzare l'impatto positivo del supporto e minimizzare il rischio di attuazione illecita dello stesso, in particolare per commettere o facilitare violazioni del DIU.

Alcuni programmi di capacity building istituzionale tra attori che ricevono e forniscono supporto vengono attuati in tempo di pace nel corso delle normali relazioni internazionali, come ad esempio i programmi di riforma del settore della sicurezza e della difesa. È possibile che questi programmi, in virtù della loro natura a lungo termine e degli obiettivi previsti, non si prestino ad adeguamenti a breve termine. Se i partner si impegnano in un conflitto e questo non era previsto all'inizio della relazione di capacity building, i decisori devono dimostrarsi flessibili ed essere pronti ad adeguare i programmi.



Domande chiave

- Le istituzioni dei partner applicano un framework e usano sistemi e processi che sostengono e assicurano che le attività di supporto proposte in relazione al conflitto siano in linea con il DIU e con altri standard legali rilevanti?
- Le forze armate dei partner vengono selezionate in maniera efficiente?
- I partner sono in grado di gestire la fase post-bellica?
- Quando il supporto offerto volge al termine, le istituzioni dei partner avranno la capacità di portare avanti operazioni rispettose del DIU per conto proprio?

5. ADDESTRAMENTO AL DIU

Con addestramento al DIU si intendono le attività di formazione appositamente concepite per garantire il rispetto del DIU e ridurre le sofferenze inflitte ai civili e alle persone che non partecipano alle ostilità nonché i danni a oggetti civili e specificamente protetti.⁷

In generale, è possibile implementare almeno tre tipi di misure:

- A. addestramento** – adeguato ai bisogni dei partner supportati, secondo quanto definito nella valutazione del supporto
- B. mentoring** – da parte di personale dei partner in situazioni operative al di fuori dei programmi di addestramento o delle istituzioni ufficiali
- C. monitoraggio e valutazione** – per valutare e migliorare l'efficacia dell'addestramento e del mentoring.

Sebbene non possa mitigare tutti i rischi che derivano dalle relazioni di supporto, l'addestramento al DIU è fondamentale per garantire il rispetto del DIU e la protezione delle vittime nei conflitti armati. Esso garantisce che le regole applicabili siano sistematicamente conosciute, internalizzate e applicate. Tutte le altre formazioni militari devono essere coerenti con i requisiti del DIU. Infatti, tutti gli altri programmi di addestramento o esercitazioni offrono spesso l'occasione di rafforzare o illustrare le regole del DIU.

A seconda delle circostanze, è necessario offrire un addestramento globale sul DIU che riguardi le norme che disciplinano attività specifiche, come ad esempio il trattamento umano e dignitoso delle persone private della libertà o le regole applicabili alla condotta delle ostilità. L'addestramento sulle norme e i principi relativi al trattamento rispettoso dei civili, e in particolare dei gruppi più vulnerabili, può contribuire ulteriormente alla protezione delle vittime dei conflitti armati.

Altri presidi giuridici come le leggi internazionali sui diritti umani, le leggi internazionali sui rifugiati e il diritto penale internazionale possono essere rilevanti in determinate circostanze e vanno pertanto inclusi nell'addestramento.

L'efficacia dell'addestramento dipende da vari fattori, tra cui il contenuto, il formato, il pubblico a cui si rivolge e i formatori stessi. Gli attori in una relazione di supporto devono considerare attentamente qualsiasi addestramento e programma di mentoring ed essere preparati ad adeguarli in base a osservazioni prettamente operative (ad es. la performance di chi ha seguito l'addestramento in precedenza o rispetto a elementi specifici).



Domande chiave

- Avete integrato l'addestramento sul DIU e altre leggi rilevanti nella vostra relazione di supporto?
- Il vostro personale dispone delle competenze adeguate, compresa la conoscenza della lingua e della cultura dei partecipanti, per offrire l'addestramento?
- Il vostro programma di addestramento è adeguato ai partner in termini di contenuto, metodi e materiali, tempistica, frequenza e audience?
- Come valutate l'efficacia del vostro addestramento sul DIU e come integrate questa valutazione nei cicli di addestramento successivi?
- L'addestramento sul DIU è integrata nel vostro programma di addestramento più ampio, ad esempio nelle esercitazioni congiunte?
- Intendete aggiungere il mentoring al vostro addestramento o istruzione?

⁷ L'addestramento al DIU in quanto misura pratica va distinta dalle operazioni militari in partenariato del tipo «addestrare, consigliare, assistere, accompagnare (ACAA)» come tipologia di supporto fornito a una parte in conflitto (cfr. pag. 9). Di per sé, l'addestramento e l'istruzione sul DIU non costituiscono necessariamente una relazione di supporto. Viceversa, l'addestramento e l'istruzione sul DIU o altri aspetti della protezione possono essere integrati, e spesso lo sono, in programmi ACAA più ampi.

6. ASSISTENZA AL RISPETTO DEL DIU

L'assistenza al rispetto del DIU si riferisce a misure che possono aiutare un attore ad adempiere ai suoi obblighi ai sensi del DIU o a migliorare la sua protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. L'assistenza al rispetto del DIU è maggiormente focalizzata sull'aspetto operativo rispetto al capacity building istituzionale.

Il CICR ha individuato tre principali tipologie di assistenza al rispetto del DIU:

- A. moltiplicazione delle capacità** – fornire know-how e consulenza che migliorino il rispetto del DIU e la protezione di coloro che non partecipano alle ostilità
- B. risorse** – fornire risorse aggiuntive come beni e servizi per i civili e per le altre persone che non partecipano alle ostilità
- C. funzioni di sostituzione** – laddove necessario, svolgere alcune funzioni che la parte supportata non è in grado di svolgere da sola, ad esempio fornire cure mediche o bonificare aree contaminate da residui bellici esplosivi.

Queste misure forniscono agli attori in una relazione di supporto strumenti efficaci per ridurre le conseguenze umanitarie di un conflitto armato. Esse sono particolarmente pertinenti quando un partner decide di essere fisicamente presente nella situazione di conflitto – sebbene alcuni attori potrebbero valutare la possibilità di assegnare personale dedicato all'attuazione di queste misure, che servono a garantire l'adesione al DIU durante la condotta delle operazioni e che possono venire implementate in concomitanza, potenziando sforzi analoghi nel quadro dell'addestramento o capacity building istituzionale.

Dalle valutazioni o dal monitoraggio costante possono emergere lacune nella capacità di una parte di assolvere ai propri obblighi ai sensi del DIU e di migliorare la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. L'esistenza di una relazione di supporto può rappresentare un canale attraverso il quale una parte in conflitto riceve assistenza per adempiere a questi obblighi.

Gli attori devono valutare quale assistenza specifica o tecnica sarebbero in grado di fornire o potrebbero dover richiedere, ad esempio l'assistenza ai feriti e ai malati, la preparazione e gestione dei detenuti, la gestione delle salme, la prevenzione delle sparizioni, gli accertamenti sulla sorte delle persone disperse, la delimitazione e rimozione di residui bellici esplosivi ecc. L'assistenza può servire a ridurre un rischio individuato o semplicemente contribuire a migliorare le condizioni delle vittime del conflitto.

Gli attori che forniscono supporto sono incoraggiati a pianificare in anticipo quando forniscono questo tipo di assistenza specializzata al fine di ridurre le conseguenze umanitarie negative del conflitto a cui hanno contribuito, anche dopo aver raggiunto i loro obiettivi strategici. Se la parte che offre supporto lo riduce o lo ritira, deve cercare di minimizzare l'impatto sulla capacità della parte supportata di continuare ad adempiere ai suoi obblighi di protezione nei confronti dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità. Ciò può richiedere accordi transitori, come ad esempio la riduzione graduale dell'assistenza.



Domande chiave

- Il vostro partner ha lacune nelle sue capacità, funzioni o risorse che gli impediscono di adempiere ai suoi obblighi nei confronti delle persone protette dal DIU?
- Potete stanziare risorse per colmare queste lacune e aiutare il vostro partner a integrare la protezione dei civili nei suoi piani militari?
- Di quali meccanismi disponete se la parte supportata si dimostra incapace di assolvere ai suoi obblighi nei confronti delle persone protette dal DIU?

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Esistono misure che possono essere adottate da un attore per assicurarsi visibilità sulle azioni del partner e, laddove necessario, per esigere dal partner che si assuma le proprie responsabilità rispetto a una condotta problematica, migliorandola. In generale queste misure si basano sui meccanismi sviluppati da ogni attore per i controlli interni e l'assunzione di responsabilità durante una relazione di supporto.

I decisori devono valutare e occuparsi di sei aspetti collegati tra loro:

- A. monitoraggio e valutazione** – analizzare se una relazione di supporto funziona in modo efficiente e corretto e individuare gli eventuali rischi specifici
- B. registrazione** – raccogliere, documentare e archiviare informazioni sulle operazioni militari, il che consente di introdurre dei miglioramenti in termini di apprendimento, efficacia operativa, addestramento, analisi delle valutazioni di rischio e conduzione di indagini
- C. monitoraggio** – un certo grado di visibilità di alto livello sulla condotta del partner nel contesto della relazione e almeno un certo potere di intervento
- D. procedure di reporting** – consentire agli attori di individuare e indagare eventuali violazioni del DIU, compreso un processo per accogliere denunce da fonti esterne
- E. indagini** – stabilire i fatti relativi a un evento per consentire di accertare la responsabilità di una possibile violazione del DIU o di altre leggi
- F. assunzione di responsabilità** – procedure per essere informati, sollevare e risolvere problemi relativi all'uno o all'altro partner; queste procedure possono essere militari o civili, amministrative o penali.

Tutti gli attori devono valutare regolarmente la condotta dei loro partner. Una relazione di supporto responsabile presuppone meccanismi efficaci atti a garantire che ogni parte sappia come si comporta l'altra nel quadro della cooperazione concordata e come viene utilizzato il supporto fornito/ricevuto. In fase iniziale, un accordo chiaramente definito che dà la priorità a come verranno monitorate l'ottemperanza al DIU e la protezione dei civili può mettere in risalto l'importanza attribuita a questo aspetto ed esercitare un effetto deterrente.

L'attore che fornisce supporto deve anche prendere in esame la condotta della parte supportata nella misura in cui valuta il rischio di continuare a sostenere quella parte e deve cercare di individuare le eventuali misure correttive necessarie. Per evitare che le violazioni del DIU o di altre norme si ripetano, la parte supportata deve essere considerata responsabile delle sue azioni e venire eventualmente sanzionata in maniera adeguata.

Laddove ognuno dei partner disponga di meccanismi interni efficaci, ci si concentrerà sulla conformità tra le loro rispettive misure di monitoraggio. Se, in una data situazione, nessuno dei meccanismi esistenti viene ritenuto efficace, l'attore può aiutare il suo partner a rafforzarli.

I meccanismi di monitoraggio e valutazione devono anche essere integrati nei processi di apprendimento. Ciò implica integrare all'interno dell'analisi tutte le criticità individuate attraverso questi meccanismi e, se del caso, operare adeguamenti sistemici per evitare che queste problematiche si ripetano.



Domande chiave

- Avete visibilità sulle operazioni del vostro partner?
- Come valutate l'impatto umanitario delle operazioni del vostro partner?
- Come stabilite se il supporto che fornite viene utilizzato nel rispetto del DIU?
- Quali parametri utilizzate per valutare e modificare la relazione nel tempo?
- Quale sistema utilizzate per affrontare l'eventuale condotta scorretta del partner o altri problemi nella relazione?
- Se ci sono eventualmente state violazioni del DIU, come verranno efficacemente indagate?

8. CONTROLLO INTERNO

Per controllo interno si intende l'insieme di misure adottate da un attore per garantire che le proprie forze armate e organismi governativi operino entro i limiti della legge e si assumano le proprie responsabilità nei confronti del loro governo o dei suoi elettori.

Nel contesto di una relazione di supporto, gli attori devono valutare come vengono gestiti i seguenti aspetti:

- A. **controllo interno** – meccanismi per vagliare le decisioni e la condotta di un attore nella relazione di supporto, comprese le decisioni di fornire o ricevere supporto, selezione del tipo di supporto fornito e condotta del personale nell'erogazione del supporto
- B. **indagini** – sistemi esistenti volti a garantire che vengano condotte indagini efficienti su possibili violazioni del DIU nella loro giurisdizione.

Gli attori che si impegnano in un conflitto armato dispongono spesso di sistemi che garantiscono che la decisione di entrare in guerra e la condotta delle forze in guerra abbiano una base giuridica solida. A tal fine vengono creati dei meccanismi in modo che le forze armate e altri organismi governativi operino entro i limiti previsti dalla legge, la condotta di singoli membri del personale possa essere analizzata e, laddove necessario, vengano imposte sanzioni per le violazioni delle leggi nazionali e internazionali applicabili.

Troppo spesso, tuttavia, gli attori si distanziano, strutturalmente o politicamente, dalla situazione di conflitto in cui forniscono supporto. Alcuni programmi o attività, ad esempio, possono essere esclusi da framework di controllo standard perché riguardano la sicurezza nazionale. Inoltre, a seconda del tipo di supporto fornito, gli attori che lo forniscono possono non applicare framework nazionali ad alcuni programmi o attività con lo stesso livello di vigilanza che avrebbero se fossero essi stessi parti nel conflitto armato. Anche se le relazioni di supporto possono essere considerate un modo per un attore di minimizzare i costi o i rischi di intraprendere azioni dirette, in assenza di misure adeguate queste relazioni potrebbero venire sfruttate per agire con impunità. Viste le potenziali conseguenze umanitarie del supporto alle parti in un conflitto armato, per gli attori che forniscono supporto è importante mettere a punto sistemi di controllo e di assunzione di responsabilità che consentano loro di analizzare e, se necessario, rettificare il supporto fornito.

Laddove la portata del supporto fornito è ampia o varia nel tempo, esiste il rischio che nessun organismo o agenzia dell'attore abbia un controllo generale della relazione di supporto. Questo può ostacolare un coordinamento efficace, creare tensioni tra i vari organismi e contribuire alla mancanza interna di assunzione di responsabilità e alla diffusione di responsabilità.

Nelle coalizioni una mancanza di controllo o di assunzione di responsabilità può verificarsi quando ruoli e responsabilità non sono chiari: ciò accade soprattutto quando gli attori mettono insieme le risorse in alleanze non strutturate, prive di coordinamento formale e di meccanismi per l'assunzione di responsabilità.



Domande chiave

- Avete una procedura per indagare efficacemente tutte le possibili violazioni del DIU da parte delle vostre forze armate o del vostro personale, anche nel contesto di una relazione di supporto?
- Qual è il vostro processo per riesaminare le vostre decisioni di fornire supporto?
- Altre parti del governo hanno il potere di verificare che la relazione di supporto venga programmata e implementata conformemente al diritto nazionale e internazionale?

TRANSIZIONE

9. RITIRO STRUTTURATO

La fine o la riduzione del supporto deve essere adeguatamente pianificata per compromettere il meno possibile la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità.

Misure pratiche da adottare nei seguenti ambiti:

- A. sostenibilità del sistema** – garantire che le istituzioni e le operazioni della parte supportata vengano mantenute, trasferite o cessate in seguito al ritiro secondo modalità che promuovano il continuo rispetto del DIU e la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità
- B. protezione costante di coloro che non partecipano alle ostilità** – garantire la continuità degli obblighi legali o di altre responsabilità degli attori nei confronti, ad esempio, delle persone private della libertà, dei morti e dei dispersi
- C. ritiro responsabile delle risorse** – garantire che i beni materiali e il personale vengano ritirati in maniera responsabile, ad esempio stabilendo un programma di disarmo, smobilitazione e reintegrazione o eliminando, distruggendo o disattivando permanentemente armi e munizioni
- D. gestire la fase post-bellica** – gestire l'impatto delle operazioni militari e delle attività correlate sulle persone coinvolte, anche attraverso sforzi di ricostruzione, soluzioni a lungo termine per gli sfollati interni e rimozione di mine e residui bellici esplosivi.

È importante che la strategia di uscita o di transizione sia chiara fin dall'inizio. Dato che alcune misure dovranno essere adottate prima del ritiro, un piano elaborato all'ultimo momento aumenta i rischi per la comunità locale.

Gli attori devono considerare gli scenari in cui i loro obiettivi strategici sono o non sono stati raggiunti. Il ritiro, ad esempio, può svolgersi prima o dopo la fine del conflitto. In alcuni casi, inoltre, la strategia di transizione farà parte di una strategia di ripresa più ampia che include ad esempio sviluppo economico, riforma del settore della sicurezza, ritorno dei rifugiati e degli sfollati interni e giustizia e riconciliazione.

È altresì necessario tenere conto delle più ampie conseguenze umanitarie del conflitto armato in quanto si faranno sentire per anni, o addirittura decenni, dopo la fine del conflitto. La strategia di ritiro deve pertanto individuare le modalità per ridurre il più possibile l'impatto a lungo termine delle attività degli attori sulle persone coinvolte. Molte di queste misure potrebbero anch'esse dover essere attuate a medio-lungo termine. L'incapacità di gestire adeguatamente questi impatti potrebbe tradursi nella continuazione dell'instabilità e della violenza o persino nel ripetersi del conflitto armato.



Domande chiave

- La parte supportata dipende dal supporto ricevuto per rispettare il DIU e che cosa potete fare per garantire che continui a rispettarlo una volta terminato il supporto?
- Quali altre funzioni svolte dall'attore per favorire la protezione delle persone coinvolte nel conflitto dovranno essere assunte dalla parte supportata o da un altro attore una volta che il supporto finisce?
- In che modo l'intenzione della parte supportata di rispettare il DIU e altri standard rilevanti verrà influenzata se la relazione di supporto cambia o finisce?
- Avete concordato l'attuazione di misure responsabili di ritiro delle risorse (come programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione o programmi di gestione delle armi)?
- Come valuterete e ridurrete il rischio di perdite nelle forze armate del vostro partner, con le conseguenti sofferenze inflitte alle famiglie e alle comunità, una volta che il supporto o il conflitto terminano?

10. APPRENDIMENTO

Per «lezioni apprese e prassi individuate» si intende un processo trasversale, tra diverse funzioni e competenze, che permette alle organizzazioni di apprendere dai loro errori e dai loro successi. Scopo di questo processo è far sì che gli attori non ripetano gli stessi errori, incoraggiandoli piuttosto a capitalizzare sui loro successi.

Senza la giusta considerazione delle esperienze passate, tutti gli attori coinvolti correrebbero il rischio di ripetere gli stessi errori. L'obiettivo dei processi di apprendimento è migliorare il rispetto del DIU e la protezione dei civili e delle altre persone che non partecipano alle ostilità mettendo fine a qualcosa, facendo qualcosa in modo diverso o facendo qualcosa di nuovo. In questo senso la lezione non viene imparata finché non è stata individuata e integrata nelle prassi successive.

In generale, è possibile implementare tre diversi tipi di misure correlate fra loro:

- A. apprendimento sistematico per favorire la protezione delle persone coinvolte** – creare un sistema di reporting costante o periodico atto a individuare costantemente potenziali criticità
- B. imparare insieme** – capire meglio un problema mettendo insieme l'esperienza della parte supportata e della parte che offre supporto e traendo gli insegnamenti comuni
- C. integrare gli insegnamenti nella dottrina e nella pratica futura** – far sì che le lezioni apprese nell'ambito di una relazione di supporto vengano applicate per migliorare le relazioni future.

L'apprendimento è un processo continuo, progressivo e ciclico, che avviene in ogni fase della relazione di supporto:

- nella fase di preparazione, quando gli insegnamenti del passato vengono integrati nel framework, nei sistemi e nei processi
- durante la relazione, quando viene implementato un sistema per rilevare che cosa non funziona
- dopo la fine del conflitto o della relazione, quando le lezioni apprese vengono integrate nelle prassi future e condivise con altri.

Anche i meccanismi di monitoraggio e valutazione dovrebbero essere integrati nei processi di apprendimento. In questo modo le criticità individuate attraverso tali meccanismi possono essere integrate nelle analisi delle lezioni apprese facendo sì che gli errori non si ripetano, eventualmente per mezzo di adeguamenti sistemici.



Domande chiave

- Disponete di un processo per registrare e gestire osservazioni e lezioni nel corso della relazione di supporto?
- Il processo di apprendimento vi permette di individuare le criticità relative al DIU e alla protezione delle persone che non partecipano alle ostilità?
- Disponete di un processo per individuare le cause profonde e mettere a punto azioni correttive?
- Come garantite che le lezioni apprese e le prassi individuate vengano implementate correttamente?
- Il processo di apprendimento vi permette di individuare, cogliere e integrare le lezioni per migliorare una relazione di supporto in corso?
- Come pensate di integrare il feedback del vostro partner nel processo di apprendimento?
- Condividete le lezioni apprese con altri partner o alleati, o con altre parti, per migliorare le prassi nell'ambito della relazione di supporto?

CONCLUSIONE

Le relazioni di supporto sono ormai una caratteristica fondamentale e consolidata dei conflitti armati. Benché dettate da ragioni strategiche, queste relazioni generano rischi e opportunità sul piano umanitario che non devono essere ignorate. Il CICR auspica che questa pubblicazione aiuti i decisori a comprendere l'importanza dell'adozione di un approccio più olistico nelle relazioni di supporto che stanno valutando o in cui sono già impegnati, a porsi le domande giuste, e ad esercitare la loro influenza il più efficacemente possibile al fine di proteggere dalla brutalità della guerra i civili e le altre persone che non partecipano alle ostilità.

I conflitti odierni coinvolgono un numero crescente di attori internazionali, con alleanze, proxy e altri tipi di relazioni di supporto che spesso si sovrappongono. Pertanto, non solo è più difficile raggiungere soluzioni politiche, ma alleanze non strutturate e la mancanza di coordinamento possono contribuire a una diffusione di responsabilità che aumenta l'esposizione della popolazione civile agli effetti della guerra, rendendola più vulnerabile. Questo rischio deve essere ridotto al minimo migliorando le procedure relative al supporto e sfruttando l'influenza derivante dalle relazioni di supporto. Così facendo è possibile contribuire al raggiungimento di obiettivi umanitari quali il miglioramento delle condizioni di detenzione, la prevenzione delle sparizioni, la protezione delle infrastrutture sanitarie e la garanzia di trattamento dignitoso dei resti umani.

Il quadro analitico e le domande-guida presentate in questo documento sono descritte in maggiore dettaglio nella versione integrale di *Allies, Partners and Proxies: Managing Support Relationships in Armed Conflict to Reduce the Human Cost of War*, una guida pratica pubblicata dal CICR, e nel relativo [sito web](#). Oltre a consultare queste fonti, chiunque sia interessato a saperne di più sulle relazioni di supporto nei conflitti armati può rivolgersi direttamente al CICR.

Le conoscenze e i dati su questo importante argomento sono ancora incompleti. Il CICR, da parte sua, cerca di approfondire il tema attraverso questa pubblicazione e le successive consultazioni con gli attori che ricevono e offrono supporto nei conflitti armati in tutto il mondo. Basandosi sulle prassi esistenti e sulle esperienze condivise di questi attori, il CICR continuerà a migliorare la sua consulenza e gli strumenti pratici che mette a disposizione, ampliando così il corpus globale di conoscenze pratiche, migliori prassi e raccomandazioni destinate ai decisori nelle relazioni di supporto.

Il CICR aiuta le persone vittime di conflitti armati e di altre situazioni di violenza in ogni parte del mondo, adoperandosi in ogni modo possibile per proteggerne la vita e la dignità e alleviarne le sofferenze, spesso con i suoi partner della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Si impegna inoltre a prevenire la sofferenza promuovendo e rafforzando il diritto umanitario e difendendo i principi umanitari internazionali.

Le persone sanno che possono contare sul CICR per svolgere una molteplicità di attività volte a salvare vite umane nelle zone di conflitto e per lavorare in stretta collaborazione con le comunità locali al fine di individuare e rispondere alle loro necessità. La sua esperienza e le sue competenze tecniche gli permettono di intervenire rapidamente, efficacemente e con imparzialità.

 facebook.com/icrc
 twitter.com/icrc
 instagram.com/icrc



Comitato Internazionale della Croce Rossa
19, avenue de la Paix
1202 Ginevra, Svizzera
T +41 22 734 60 01
shop.icrc.org
© CICR, agosto 2021



sri.icrc.org