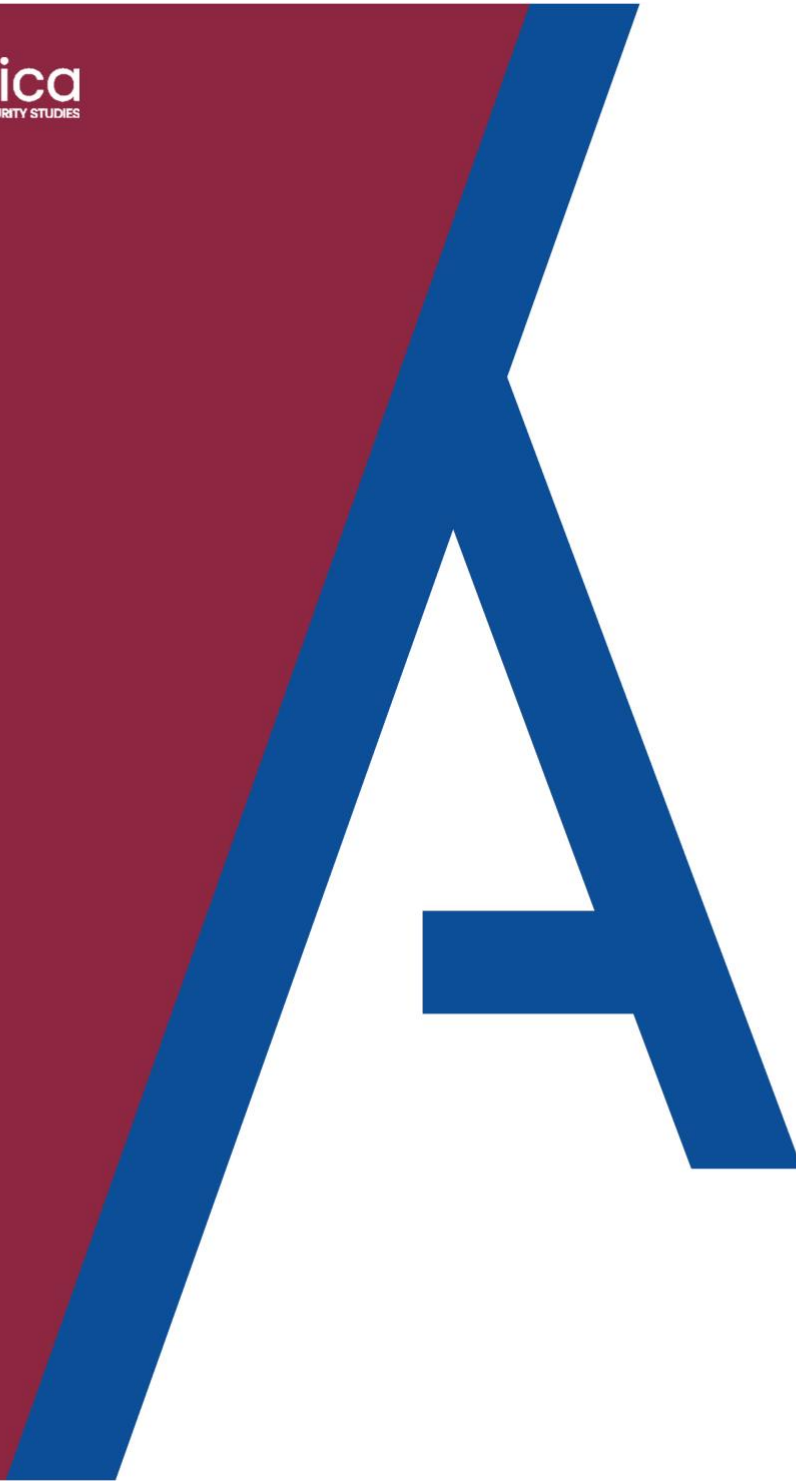


Analytica
FOR INTELLIGENCE AND SECURITY STUDIES



Modelli ibridi di peace operations. La DDR e l'applicabilità in Libia.

Marchionna Gabriele



Analytica for intelligence and security studies

Paper Sicurezza&Difesa

Modelli ibridi di peace operations. La DDR e l'applicabilità in Libia.
Marchionna Gabriele

Correzioni e revisioni a cura del Dottor PANEBIANCO Andrea

Torino, 2020

INTRODUZIONE

Dalla Guerra Fredda le operazioni, di *peacekeeping* prima e *peacebuilding* dopo, sono sempre state sulla scena internazionale. Considerando le diverse varianti che le operazioni hanno subito con l'evoluzione dei conflitti e osservando i problemi di progettazione e applicazione, le PSO (*Peace Support Operation*) si propongono come collegamento fra i due tipi di *peace operations*: il ponte teorico ma soprattutto pratico



che risulta essere più o meno efficace a seconda dei contesti, ma che è considerato tassello di comune integrazione fra le due operazioni. Fra queste, nata come operazione di stampo CIMIC (*Civil-Military Cooperation*), la DDR - dall'inglese *Disarmament, Demobilization and Reintegration* - si compone di una serie di azioni utili per ripristinare la pace in uno Stato attraverso attività con focus comunitario: disarmo collettivo, decostruzione del conflitto e soprattutto reintegrazione dei combattenti nella comunità civile. Rientrando nella branca delle PSO, è sempre utile ricordare che l'obiettivo ultimo della DDR è la soluzione pragmatica dei problemi politici, sociali, umanitari ed economici nelle società di conflitto e post-conflitto nei paesi in via di sviluppo ¹. Dalla *Responsibility to protect* che ne consegue, si intende quindi concepire un intervento umanitario nel quale la DDR è uno dei rimedi standard al conflitto. Sull'applicazione, spesso inglobata nella *Security Sector Reform* (SSR), esiste un vasto corpus di pubblicazioni che, nonostante l'ampio grado di accordo e consenso tra gli specialisti su ciò che considerano le "migliori pratiche" internazionali ², talvolta ha portato a fallimenti, fattispecie nel contesto libico. Dalla metà degli anni '90 in poi, la DDR è diventata una componente essenziale delle operazioni di pace e ricostruzione in contesti multidimensionali come quello analizzato. È in questo tipo di scenari che si è sviluppato e approfondito il concetto di "Human Security" così come quello di *Community Violence Reduction* (CVR) su cui gli specialisti DDR hanno concentrato la loro attenzione soprattutto tra il DDR di seconda generazione e i cosiddetti "Next Generation DDR", cioè quelli applicati su teatri conflittuali con molteplicità di attori coinvolti a vari livelli formali e informali, grande impatto sulla comunità in termini di costi umani e finanziari e alta intensità di conflitto³. Secondo la letteratura, l'obiettivo essenziale alla base dell'applicazione della DDR è la prevenzione da ulteriori escalation ⁴: un accordo di pace chiaro e consensuale è il primo passo per un disarmo efficiente ed una smobilitazione trasversalmente funzionante ⁵.

Mai scontata ma quasi ovvia dev'essere la prevenzione al riarmo: gli ex combattenti che non subiscono un programma di smobilitazione in cui rinunciano al "braccio armato" sono inclini a recuperarlo ⁶. Se da un lato la DDR rientra sotto l'ombrello degli aiuti umanitari, dall'altro questi programmi necessitano di contingenti militari "pacificatori" che siano pilastro di stabilità per le funzioni di monitoraggio e prevenzione di escalation. L'avvio di una missione sovranazionale - come proposto dal Ministro degli Esteri, Di Maio - risulterebbe una novità, ma un'operazione congiunta Italia-UE potrebbe avere dei risvolti positivi. ⁷ A tal proposito, è fondamentale consolidare l'utilizzo congiunto di un approccio multidimensionale e onnicomprensivo, il così definito *Comprehensive Approach*⁸, teso al coinvolgimento di attori differenti tramite azioni di cooperazione per la pianificazione e la comunicazione così come nell'operatività pratica, basandosi sulle lezioni apprese dal passato.

¹Vayrynen, T., "Culture and International Conflict Resolution: A Critical Analysis of the Work of John Burton", 2001.

²Ashour, Omar, "Finishing The Job: Security Sector Reform After the Arab Spring", 2013.

<https://www.brookings.edu/articles/finishing-the-job-security-sectorreform-after-the-arab-spring/>. Brahimi, Lakhdar. "State Building In Crisis And Post-Conflict Countries" 2007.

<http://www.constitutionnet.org/files/Brahimi%20UNPAN026305.pdf>.

³D. Molloy, "Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) in Offensive Operations in the context of Violent Extremism: What Space for Human Security in new UN Policy Formulation?", IRGR OpEd, Dicembre 2015.

<http://site.uit.no/irgr/files/2015/12/OpEd-DDR-in-war-and-VE-The-place-of-Human-Security.pdf>

⁴A. Bryden, and V. Scherrer. "The DDR-SSR Nexus: Turning Practical Experience into Good Practices", 2012.

<http://www.dcaf.ch/Publications/DisarmamentDemobilization-and-Reintegration-and-Security-Sector-Reform>.

⁵E. L. Lénisse, "Best Practices for Successful Disarmament, Demobilization, and Reintegration." 2007.

<http://digilib.gmu.edu/jsui/bitstream/handle/1920/6502/20-99-1-PB.pdf>.

⁶J. Schulhofer-Wohl, N. Sambanis. 2011. "Disarmament, Demobilization, and Reintegration Programs: An Assessment", Folke Bernadotte Academy Research Report. 2010. <https://ssrn.com/abstract=1906329>.

⁷D. Serangelo, "Oltre la diplomazia: il ruolo di Misurata e l'opzione militare per la Libia". Analytica for Intelligence and Security, gennaio 2020. <https://www.analyticaintelligenceandsecurity.it/ricerca-e-analisi/sicurezza-difesa/libia-soluzione-militare/>.

⁸https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm



Questo paper presenta il teatro operativo libico e il contesto nella quale si propone l'applicabilità di un programma DDR. Partendo dal delineare quelle che sono le condizioni *sine qua non*, e tracciando delle linee guida per assicurare efficienza ed efficacia della DDR, il paper mostra un'analisi SWOT con vantaggi e svantaggi dell'operazione. L'obiettivo è quello di comprendere come la DDR, superando gli insuccessi dei precedenti tentativi d'applicazione, può essere applicata nel rispetto delle parti coinvolte considerandone interessi e obiettivi, insieme con le peculiarità del caso libico. Questo lavoro si propone come punto di partenza per ulteriori approfondimenti in materia specifica delle *peace operations* in scenari altamente radicalizzati e multidimensionali.

1. IL TEATRO LIBICO E LA DDR: CONSIDERAZIONI GENERALI

Dalla Conferenza di Berlino dello scorso 19 gennaio 2020, prima della quale si poteva pensare unicamente ad un cessate il fuoco almeno temporaneo, da un lato si evince l'importanza diplomatica di una tavola rotonda con tutti gli attori di maggiore influenza (nell'alimentarlo come nel circoscriverlo); dall'altro invece si evidenzia la difficoltà nel trovare punti comuni e nell'affrontare gli spigoli della questione, come il rispetto dell'embargo ONU sulle armi. In tal senso, non c'è traccia documentale di quelli che possono essere gli avanzamenti pratici di ciò che è stato teoricamente ipotizzato e questo lascia spazio a diverse evoluzioni: una fra tutte è la ripresa del conflitto⁹. Il contesto libico si presenta su due livelli: nel più basso troviamo la brigata di Misurata che sostiene Sarraj sul terreno di Tripoli e Haftar con l'ENL che non è riuscito a risolvere la questione militarmente; nel livello più alto gli Emirati Arabi Uniti congiuntamente con i Wagner russi che sostengono economicamente Haftar, e la Turchia insieme al contingente italiano MIASIT a supporto di Misurata e quindi di Tripoli.



L'analisi del contesto e la successiva progettazione di un intervento di qualsivoglia tipologia passano attraverso un perno geografico: la città di Misurata. Strategicamente ottimale sia per l'appoggio militare e politico che le milizie locali concedono al GNA di Sarraj sia per la presenza del contingente italiano¹⁰, la logisticamente ambita Misurata risulta essere obiettivo offensivo di Haftar. Data l'improbabilità di azioni di *peacebuilding* classico, l'intervento su Misurata deve

⁹L. Marinone, "Cosa può succedere dopo la Conferenza di Berlino sulla Libia", C.E.S.I., 2020. - http://www.cesi-italia.org/contents/CeSI_Cosa%20pu%C3%B2%20succedere%20dopo%20la%20conferenza%20di%20Berlino%20sulla%20Libia_1.pdf

¹⁰D. Serangelo, 2020.



essere in primis difensivo e poi assistenziale.

A tal proposito, è utile delineare quelli che sono gli interessi in gioco. Il Summit di Mosca del 14 gennaio, così come quello di Berlino del 19 dello stesso mese, hanno visto il Generale Haftar rifiutare qualsiasi tipo di negoziato e tregua. Se in passato la tregua veniva utilizzata dallo stesso attore come modus operandi per riorganizzarsi e saldare le proprie posizioni, questa volta Haftar predilige l'offensiva militare¹¹.

A tal proposito potremmo considerare anche un aspetto più umano: l'età avanzata, 76 anni, sarebbe una delle motivazioni che spinge il Generale a chiudere la partita, conquistando non necessariamente una vittoria quanto quel potere negoziale necessario a stabilire il proprio controllo. Infatti, dopo la conquista di Sirte il 6 gennaio scorso, accaparrarsi Misurata risulta appunto l'obbiettivo principale. D'altro canto, se quanto detto è vero, allora la Conferenza di Berlino non fa altro che concedere spazio a tale volontà: ciò che è emerso dal Summit è che, nonostante ci sia un governo di Serraj riconosciuto dalla Comunità Internazionale e dall'ONU combattuto dal regime militare di Haftar, eventuali scontri per ottenere vantaggi politici non verranno sottoposti a denuncia o condanna da parte della Comunità Internazionale.

Sull'asse Russia-Turchia invece, i Summit di Mosca e Berlino pongono i due grandi attori in vantaggio diplomatico. Un cessate il fuoco molto blando (dati gli attacchi minimi degli ultimi giorni) lascia Haftar a ridosso della capitale, rappresentando quindi una minaccia attestata. In secondo luogo, una tregua con congelamento dello status quo attuale, darebbe spazio ad uno stallo diplomatico tra Russia e Turchia, frenando sia le ambizioni europee che quelle del Golfo, ma soprattutto permettendo che Putin ed Erdogan gestiscano la crisi regionalmente e senza altri coinvolgimenti: il supporto militare alle fazioni locali e l'influenza sulle questioni siriane restano sicuramente delle probabili basi di una riapertura diplomatica tra Ankara e Mosca.

Se un eventuale invio di blocchi d'interposizione richiede la presenza di un confine che in Libia è assente, ciò che desta più vantaggio per l'Europa è invece un'azione di Monitoraggio Internazionale: impatto diplomatico maggiore unito ad una riconquista dell'unità europea sul dossier libico sembrano più vicini che mai. Fondamentale, oltre al monitoraggio, è avviare un meccanismo sanzionatorio su cui ruota qualsiasi applicazione negoziale. Sia in forma pesante con missione CIMIC, ad esempio, che in forma leggera con l'Operazione Sophia, l'orizzonte sanzionatorio e negoziale deve partire attribuendo responsabilità e conseguenze ad ogni attore coinvolto, ma soprattutto richiede unità da parte degli attori europei che, senza alcuna risposta alla chiusura di tutti i siti estrattivi da parte di Haftar nel giorno stesso della Conferenza, si dimostrano fin troppo divisi e quindi lontani dalla suddetta soluzione univoca.

Lo scenario generale vede quindi uno stallo precario con l'ONU come mediatore, gli Stati Uniti lontani dal dossier libico ma che l'Europa dovrebbe tirare con sé facendo leva sul sempre più influente controllo russo in Medio Oriente, e poi i paesi che realmente influiscono nel contesto: la Francia, gli Emirati, la Russia e l'Egitto per Haftar; l'Italia, la Turchia e il Qatar per Serraj.

1.1 DDR: punti di partenza dopo anni di insuccessi

Dall'embargo ONU sulle armi libiche nel 2011, certamente non sono mancate violazioni. Inoltre, come si legge nel comunicato ufficiale della UNSMIL, missione ONU in Libia, *"la Missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia è molto rammaricata di dover constatare continue e spudorate violazioni dell'embargo bellico in Libia, a dispetto degli impegni presi a tal riguardo dai Paesi interessati durante la*

¹¹D. Santoro, "La Libia dopo Berlino. Limes: il riassunto geopolitico del 20 gennaio", Limes 2020.

<http://www.limesonline.com/notizie-mondo-oggi-20-gennaio-libia-berlino-cessate-il-fuoco-israele-giordania/116251>



*Conferenza internazionale sulla Libia, tenutasi a Berlino il 19 gennaio 2020*¹². È stato poi sottolineato come la tregua, siglata dal Governo di Accordo Nazionale (GNA) e l'Esercito Nazionale libico (LNA) il 12 gennaio, sia messa a repentaglio dal trasferimento di *Foreign Fighters* e armi, anche da Paesi che hanno partecipato al summit berlinese¹³.

Ovviamente tutto ciò va ben oltre le risoluzioni diplomatiche che poco contano dinanzi a mani armate. Ebbene, nonostante gli ultimi 9 anni abbiano delineato un contesto di ininfluenza delle forze d'interposizione ONU in una ipotetica e ambita tregua, lo scenario attuale si presta bene ad accogliere un programma DDR con i dovuti accorgimenti. Se sino ad ora lo strumento militare poco si conciliava soprattutto con i voleri degli attori europei, è bene ricordare che una stabilizzazione d'area sarebbe un passo importante per un *bottom up* politico: messa in sicurezza del teatro di scontro e conseguente decostruzione del conflitto e ricostruzione di uno Stato unitario. L'applicazione di un processo di DDR richiede un grosso sforzo dapprima politico e poi, solo conseguentemente, uno civile¹⁴: una compattezza politica e un'affermata sicurezza del teatro operativo sono elementi fondamentali per avviare il primo stage, cioè il disarmo. I passaggi progressivi di una DDR toccano l'economia come la giustizia, e l'assenza dei suddetti presupposti porta gli attori a sottrarsi al disarmo per paura di apportare vantaggi all'altra fazione coinvolta.

Per ricorrenza storica, in particolare dopo la rivoluzione del 2011, il contesto arabo è sempre stato un campo scivoloso per l'applicazione della DDR per diversi motivi: uno fra tutti è il significato profondo della partecipazione alla lotta armata con le milizie sia come mezzo di sostentamento che come stile di vita vero e proprio data la mancanza di opportunità di lavoro alternative. Nel caso specifico della Libia, dove le milizie hanno il controllo sulla distribuzione petrolifera, la vera sfida risiede nel sostentamento dell'apparato economico post-smobilitazione attraverso la creazione di nuove opportunità di lavoro attraverso approcci onnicomprensivi: istruzione superiore, programmi di formazione giovanili, investimenti in piccole e medie imprese e, come anche in diversi casi africani, strategie di reinserimento dei combattenti nella società civile. Paradossalmente, anche il solo intervento occidentale ha avuto un impatto sul rinforzo delle milizie: la sola assistenza armata, o l'innocuo addestramento, hanno incentivato la ragion d'essere di questi gruppi armati, pur non fornendo denaro o armi in maniera diretta¹⁵.

Disarmo

Superando tali complessità, il programma di attività utili al Disarmo (*Disarmament*) si focalizzano sulla struttura interna delle milizie, ed in particolare bisogna analizzare quanto il gruppo è permeabile ad influenze esterne, quanto è coinvolto nella vita comunitaria, il tipo di leadership formale e quindi centralizzata o informale e decentralizzata, e infine quali sono le fonti di finanziamento¹⁶. Parliamo quindi di *Hybrid Security Governance*, o di "ordine ibrido"¹⁷, definito da servizi di sicurezza applicati sia da attori statali sia da non statali ma parimenti riconosciuti¹⁸.

¹²United Nations, "UNSMIL STATEMENT ON CONTINUED VIOLATIONS OF ARMS EMBARGO IN LIBYA", 25 gennaio 2020. <https://unsmil.unmissions.org/unsmil-statement-continued-violations-arms-embargo-libya>

¹³Umberto De Giovannangeli, "Libia, la farsa dell'embargo delle armi e la guerra del petrolio" Globalist.it, 26 gennaio 2020. <https://www.globalist.it/world/2020/01/26/libia-la-farsa-dell-embargo-delle-armi-e-la-guerra-del-petrolio-2052071.html>

¹⁴C. Cheng, J. Goodhand, P. Meehan, "Elite Bargains and Political Deals Project Synthesis Paper: Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict," United Kingdom Stabilisation Unit, 2018.

¹⁵F. Wehrey, A. Ahram, "Harnessing Militia Power—Lessons of the Iraqi National Guard," *Lawfare*, 2015. P. Staniland, "The U.S. military is trying to manage foreign conflicts — not resolve them. Here's why," *The Washington Post Monkey Cage Blog*, 2018.

¹⁶Brian McQuinn, "DDR and the Internal Organization of Non-State Armed Groups", *Stability: International Journal of Security and Development* 5, 1, 2016. <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.412/galley/384/download/>

¹⁷M. Sedra, "Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: The Evolution of a Model", New York, Routledge, 2016.

¹⁸World Bank, "Service Delivery in Fragile and Conflict Affected States", WB Development Report, 15 marzo 2010.



A dimostrazione di quanto descritto, basti pensare che nel 2012, sulla base di iniziative locali attuate dal Ministero della Difesa per sostituire le milizie regionali, le Nazioni Unite hanno promosso l'istituzione del cosiddetto "Esercito territoriale libico" includendo tre "brigate rivoluzionarie" per azioni di monitoraggio e stabilizzazione durante l'addestramento dell'esercito regolare¹⁹. Azione del tutto controproducente perché le forze di Misurata hanno visto la guardia nazionale come frutto di interessi di altri gruppi armati, tanto da ribellarsi persino all'esercito regolare. Questi esempi portano a comprendere i meccanismi d'azione degli attori coinvolti e suggeriscono la necessità fondamentale di un maggior consenso politico e istituzionale per avviare iniziative di decentramento più ampie affinché ci sia un'equa distribuzione di risorse, un *empowerment* comunitario e soprattutto una costituzione. Il decentramento delle milizie e il successivo impiego nel contesto istituzionalizzato – sociale o militare che sia, eventualmente anche nelle forze statali – deve avvenire considerando i miliziani come individui e non come unità, per una semplice ma importante questione di coesione²⁰.

La componente del Disarmo, secondo le linee guida ONU²¹, dovrà strutturarsi come segue:

- **Fase I: raccolta di informazioni e pianificazione operativa** sui gruppi – regolari e irregolari - da disarmare. Per collaborazione fra i diversi leader delle forze coinvolte, si procederà con una valutazione indipendente e neutrale, per poi determinare l'estensione delle capacità necessarie per effettuare il disarmo. I cosiddetti "casi speciali", come feriti, combattenti donne e minori associati a forze e gruppi armati, devono essere assistiti da specialisti e sottoposti a screening secondo criteri di ammissibilità prestabiliti al fine di confermare l'idoneità di questi a partecipare al programma DDR.

- **Fase II: raccolta o recupero delle armi**, evitando di attribuire valore monetario alle armi come mezzo per incoraggiarne la resa, per evitare di alimentare i flussi di armi. Con l'importante ruolo della leadership militare, si procede con la creazione di zone cuscinetto e raccolta di combattenti nei *Pick-Up Points (PUP)* prima che si spostino nei punti di raccolta delle armi (*Weapons Collection Points - WCP*) e/o nei siti di disarmo, dove saranno disarmati. Le *zone cuscinetto*, concordate dalle parti e pattugliate dall'ONU, separano gli attori e apportano più sicurezza. Forme di cooperazione fra forze locali e internazionali nelle operazioni di pattugliamento sono un'importante misura di rafforzamento della fiducia. I *corridoi* sicuri devono anche essere identificati per convenienza, sicurezza e accessibilità.

Il team operativo includerà personale maschile e femminile, personale per la protezione delle aree, consulenti locali del NCDDR (*National Centre on DDR*), consulenti specializzati su minori, disabili e individui con requisiti speciali, e infine rappresentanti di ONG per la fornitura di servizi d'assistenza. È necessario anche un rappresentante locale con base fiduciaria dalla comunità per supportare il collegamento, la traduzione, la mobilitazione delle risorse locali e le operazioni dei media locali.

La loro sicurezza, così come quella della popolazione civile locale, deve essere garantita attraverso limiti operativi, informazione e sensibilizzazione nell'area designata e con l'impiego di personale adeguatamente qualificato ed esperto in grado di:

- a) fornire consulenza sulla sicurezza esplosiva;
- b) certificare munizioni ed esplosivi per lo spostamento;
- c) certificare l'esecuzione di procedure di sicurezza (*Render Safe Procedures - RSP*) su munizioni non sicure;
- d) fornire consulenza su "distanze di sicurezza" durante il processo di raccolta.

¹⁹F. Wehrey, A. Ahram, "Taming the Militias: Building National Guards in Fractured Arab States" Carnegie Endowment for International Peace, 7 maggio 2015.

²⁰R. Mansour, F. A. Jabar, "The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future" Carnegie Endowment for International Peace, 28 aprile 2017.

²¹United Nations, "The Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)", UN, 2014. <https://www.unddr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>



Infine, adibire infine una struttura temporanea per i combattenti stranieri idonei al rimpatrio, al fine di soddisfare le esigenze umanitarie di base all'interno del perimetro della struttura militare delle Nazioni Unite più vicina al valico di frontiera.

- **Fase III: gestione delle scorte** attraverso procedure e attività volte a garantire la sicurezza durante la contabilità, lo stoccaggio, il trasporto e lo spostamento di armi, munizioni ed esplosivi nel più breve tempo possibile al fine di ridurre i rischi, aumentare la fiducia comunitaria e risparmiare risorse umane e finanziarie.

- **Fase IV: la distruzione delle armi**, previo accordo tra tutte le parti interessate sul futuro utilizzo di armi e munizioni raccolte, come previsto dai protocolli ONU, può essere più difficile quando è in corso una SSR, in quanto tale programma può prevederne la conversione per le forze di sicurezza legittime. In tal caso, è necessario sviluppare un piano chiaro ed efficace per la conservazione delle armi.

Smobilitazione

Il processo di Smobilitazione (*Demobilization*) si articola secondo quanto richiesto dal contesto e dai tipi di violenza e di estremismi individuati.

Tecnicamente, la smobilitazione è quel processo poliedrico che certifica ufficialmente il cambiamento di status da militare a civile, attraverso un cambio fisico ma anche psicologico del proprio ruolo. È una fase simbolicamente importante nel consolidamento della pace, ed è principalmente una responsabilità della componente civile della missione, con il dovuto supporto militare.

Brevemente, la smobilitazione ²²si compone come segue:

- **I due approcci:** il *metodo statico*, con l'utilizzo di siti semi-permanenti di smobilitazione (detto anche Cantonamento o Acquartieramento, dall'inglese *Cantonment*), o il *metodo mobile*, utilizzando i luoghi in cui sono riuniti gruppi di ex combattenti. Se da un lato il metodo statico è considerato una pratica standard e conveniente nel "disarmo forzato" come spiegato in seguito, la smobilitazione mobile è più economica e flessibile. Ovviamente la scelta deriverà dal contesto, ma c'è un'alternativa introdotta dall'UNDP e OIM durante la DDR in Repubblica del Congo. Questo approccio si basa su una rete di uffici DDR stabiliti in tutto il paese, quindi i partecipanti alla DDR rimangono nei rispettivi campi o comunità e fanno rapporto al più vicino ufficio per le varie operazioni del programma. Questo approccio ha il vantaggio di svolgere attività di disarmo e smobilitazione utilizzando le strutture ugualmente istituite per l'assistenza di reintegrazione agli ex miliziani, risparmiando quindi risorse economiche e logistiche.
- **Pianificazione:** delineamento dettagliato delle circostanze particolari in cui avverrà la DDR al fine di avere un approccio graduale alla smobilitazione tenendo conto di sicurezza, location, dimensioni/capacità, banca dati per la gestione delle informazioni e coordinamento tra agenzie.
 - **Attività durante la smobilitazione:** accesso e ricezione, registrazione e documentazione, introduzione nella società e briefing delle linee guida di comportamento, unitamente ad attività di consulenza costanti.
 - **Scelta e costruzione di un sito di smobilitazione:** accessibilità, dimensioni e profilo del carico di lavoro, sicurezza ambientale, servizi generali, strutture di stoccaggio richieste, condizioni per un'efficace infrastruttura di comunicazione. Con preventivo risparmio di risorse, o se queste sono insufficienti, si può optare per un uso di campi preesistenti di stampo civile e/o militare.
 - **Gestione di un sito di smobilitazione** incluso nella pianificazione e attuato per cooperazione CIMIC.
 - **Congedo/licenziamento:** una dichiarazione di smobilitazione ha un grande valore simbolico perché forniscono il riconoscimento delle attività militari di una persona e servono come prova della smobilitazione e dell'accesso ai servizi e ai programmi della DDR.

²²United Nations, "The Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)", UN, 2014. <https://www.unddr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>



- **Assistenza al reinserimento:** in contesti multidimensionali, questa fase è fondamentale per arginare l'uso di droghe, alcool e antidepressivi in caso di difficoltà di approccio con la società, attuando i cosiddetti *quickimpact projects* (QIPs), cioè forme di assistenza diretta sotto forma di denaro per bisogni primari, counseling, ecc.

Reintegrazione post-reinserimento: diversità di approcci

- **Reinserimento**

Se le prime due componenti sono per definizione "finite" per tempo, risorse, consenso e metodologie, lo step successivo, cosiddetto di Reintegrazione (*Reintegration*), include una prima fase a breve termine detta Reinserimento (*Reinsertion* – un tempo si parlava di *DDRR*) che consiste nel fornire benefici a breve termine e tenere fuori combattimento gli ex miliziani. In pratica, la DDR darà le basi per il reinserimento, ma la vera Reintegrazione avrà effettiva praticità solo dopo che il programma sarà terminato. Il reinserimento è il primo passo verso la Reintegrazione, ma è bene ricordare alcune peculiarità:²³

- 1. Il combattente deve tornare alla vita civile in una comunità prima che avvenga la Reintegrazione:** lo status dell'individuo come "ex combattente" potrebbe porre ostacoli alla Reintegrazione. Il successo può essere raggiunto reinserendo prima il combattente e poi passando a una strategia di reintegrazione basata sulla comunità;
- 2. Il programma di Reinserimento permette un focus particolare sugli ex combattenti, fornendo loro un mezzo per soddisfare le proprie esigenze speciali riconosciute in maniera condivisa:** l'assistenza è necessariamente di durata limitata, ma una programmazione mirata aiuta a chiarire ai singoli soggetti e alle comunità quali sono i benefici dell'accoglienza, riducendo la probabilità di creare aspettative non realistiche di entrambi i gruppi. Questo può aiutare a ridurre reazioni esagerate, positive o negative che siano, post-intervento;
- 3. Identificare chiaramente il target group e gli obiettivi del programma semplifica la valutazione dei progressi nel raggiungimento degli stessi:** la misurazione del successo del reinserimento non è possibile anche dopo diversi anni, o addirittura generazioni, dopo l'attuazione data la complessità dell'operazione. Per un Reinserimento efficace, è necessario individuare degli indicatori utili alle azioni di monitoraggio e valutazione del programma.
- 4. La programmazione del reinserimento può colmare il divario tra esigenze di ripresa immediate e strategie di sviluppo a più lungo termine:** considerare opportunità economiche *short-term* è spesso necessario per le prime fasi della ripresa postbellica, guadagnando tempo utile ad una valutazione economica dettagliata per determinare potenziali opzioni future. Attenzione: gli ex combattenti raramente ricevono consigli sulla selezione di un programma adeguato e, in molti casi, i miliziani non sono riusciti a trovare lavoro dopo il training, affrontando prospettive limitate.
- 5. I finanziamenti per il reinserimento, nonostante le persistenti difficoltà, derivano da contributi volontari degli Stati membri:** il disarmo e la smobilitazione sono finanziati attraverso contributi valutati nelle operazioni di *peacekeeping*. Ciò implica denaro generalmente disponibile per una sorta di "assistenza transitoria" utile a finanziare la programmazione della Reintegrazione vera e propria.
- 6. L'indennità di reinserimento all'ex combattente non preclude ad altri programmi di offrire benefici alle persone coinvolte nella guerra, vittime o a comunità colpite:** il reinserimento

²³M. A. Civic, M. Miklaucic, General James N. Mattis, USMC. "Monopoly of Force The Nexus of DDR and SSR", Center for Complex Operations Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C. 2011. <https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/books/monopoly-of-force/monopoly-of-force.pdf>



aiuta gli ex combattenti a tornare nelle loro comunità, mentre altri programmi di reinserimento si applicano ai rifugiati e agli sfollati.

- **Reintegrazione**

Mentre il Reinserimento deve mirare a riportare gli individui nelle comunità, la Reintegrazione dovrà integrare questi vari gruppi (es: combattenti, rifugiati, sfollati) nel tessuto politico, economico e sociale della comunità.

Prefissata l'area di contatto tra gli ex combattenti e la comunità, la Reintegrazione si presenta con una natura multidimensionale che include le sfere economiche, sociali e, in alcuni casi, la sfera politica, attraverso una visione di una natura comunitaria e a lungo termine. In altre parole, se in alcuni casi le comunità saranno già socialmente coese, essendo state in grado di resistere alle forze di divisione della guerra, in altri casi potrebbero non esserlo, quindi saranno necessari sforzi per ricostruire la coesione sociale, e la Reintegrazione sarà l'obiettivo di tutti i membri della comunità su tre livelli:

- Il **livello politico** implica che i membri della comunità accettino le regole di comportamento formali (legge) e informali (consuetudine) con opportunità di partecipazione attiva alla governance e al *decision-making* locale e nazionale.
- Il **livello economico**, quello più legato al contesto di analisi, implica che l'ex combattente diventi un membro produttivo della comunità attraverso il lavoro autonomo (ad esempio, l'agricoltura, i piccoli commerci), altre opzioni di lavoro legittime (ad esempio, lavoratore salariato, dipendente del governo) o impegnarsi in formazione o istruzione.
- Il **livello sociale** implica l'accettazione da parte delle famiglie e della comunità che, colpite dalla guerra direttamente, richiedono un aiuto significativo per funzionare, anche maggiore di quello necessario ai singoli combattenti.

L'intento è di aiutare il recupero e lo sviluppo della comunità nel suo insieme, che a sua volta offre opportunità economiche per gli individui. Così facendo, se la DDR propone questo quadro, la programmazione di sviluppo utile alla ricostruzione parimenti con la reintegrazione costituiscono la sfida maggiore.

Molti accademici sostengono che la DDR debba essere concettualizzata, progettata, pianificata e implementata all'interno di un più ampio quadro di recupero e sviluppo²⁴. È in questa fase che alcuni autori hanno suggerito di "collegare" la DDR alla SSR, al controllo degli armamenti, alla ripresa e allo sviluppo economico, alla costruzione della pace, alla giustizia di transizione, alla prevenzione dei conflitti e alla riconciliazione. I collegamenti tra DDR e SSR e i programmi di controllo degli armamenti sono quelli più chiari²⁵: dare agli ex combattenti la possibilità di unirsi all'esercito nazionale attraverso la SSR; attraverso una riforma del settore della Polizia, incoraggiare i cittadini a consegnare le armi e gli ex combattenti ad entrare in un processo di DDR; servirsi della legislazione nazionale con regole per il possesso civile e la registrazione delle armi può rafforzare i guadagni ottenuti durante il disarmo. Restano incerti però i collegamenti con la costruzione della pace e lo sviluppo che, nonostante la stabilità creata nel contesto, mancheranno di sinergia efficace.²⁶

²⁴UNDP, "Community Security and Social Cohesion Towards a UNDP Approach", Bureau for Crisis Prevention and Recovery United Nations Development Programme. Dicembre, 2009.

<https://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/CommSecandSocialCohesion.pdf>

²⁵Ibidem

²⁶Ibidem



2. ANALISI D'APPLICABILITA'

Per ben comprendere quelli che sono i margini di applicabilità della DDR è utile soffermarsi sui punti di partenza definiti, a grandi linee, nella Conferenza di Berlino sulla Libia. I sei punti principali della dichiarazione sono i seguenti²⁷:

1. **Mantenere il regime di cessate il fuoco;**
2. **Rispettare l'embargo sulle armi**²⁸;
3. **Riavviare il processo politico**, sotto UNSMIL²⁹;
4. **Ripristinare il controllo dello stato sull'esercito**, con SSR statale per il controllo sull'uso della forza;
5. **Riforme economiche strutturali**, con la creazione di una Commissione che garantisca la ripresa di tutti i settori dell'economia che si trovano sotto il controllo del nuovo GNA;
6. **Rispetto del diritto internazionale umanitario** dei diritti umani e **miglioramento della magistratura** per la gestione dei centri di detenzione illegali.

Già solo leggendo questi sei punti è evidente la trasversalità del contesto, l'eterogeneità degli attori coinvolti nel conflitto e soprattutto di quelli che nello stesso teatro operano per avviare una transizione e risolvere quella comunemente definita "crisi". Quel suddetto approccio onnicomprensivo, il cosiddetto *Comprehensive Approach*³⁰, è necessario per l'unico fine auspicabile per la Libia: la Riconciliazione parallela ad un processo di *state-building* solido e centralizzato, unitario, ma soprattutto unico e internazionalmente riconosciuto.

Coerentemente con lo scopo principale di fornire un approccio tale da contribuire alla messa in atto di una politica appropriata di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (DDR), senza ignorare altri importanti fattori che impattano tale scenario, è bene focalizzarsi su due approcci principali come segue.

- **Ricostruire partendo dal disarmo e la reintegrazione pianificata:** lo strumento militare getta le basi per un processo politico di "pace forzata" e conseguente ricostruzione;
- **Reintegrazione avanzata: la vera sfida nel mercato del lavoro libico**

Ricostruzione: disarmo e reintegrazione pianificata

Come raccomandato dal Rapporto Brahimi (2000) sulla riforma delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, e solitamente inteso come un processo lineare per eliminare completamente le capacità militari delle fazioni in guerra³¹, i programmi di disarmo sono considerati la prima fase di un'operazione volta a facilitare il rapido disassemblaggio delle fazioni combattenti e ridurre la probabilità di una ripresa dei conflitti.

²⁷M. Allevato, "I punti della dichiarazione di Berlino per fermare il caos in Libia". AGI, gennaio 2020 di Marta Allevato

²⁸UNSC 1970/2011

²⁹Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia

³⁰https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm

³¹DPKO, "Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines". New York: Lessons Learned Unit, Department of Peacekeeping Operations, 1999.



Tuttavia, il disarmo nelle situazioni di transizione (da guerra a pace) raramente garantisce una raccolta e uno smaltimento totale delle armi³². Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (2000:1)³³ ha dichiarato l'importanza del disarmo a livello simbolico come segue: "anche se il disarmo completo e la smilitarizzazione si rivelano irrealizzabili, un programma credibile di disarmo, smobilitazione e reintegrazione può comunque fornire un contributo chiave al rafforzamento della fiducia tra le ex fazioni e potenziamento dello slancio verso la stabilità".

Se da un lato si sostiene la validità di questo ragionamento, dall'altra ci sono casi esattamente contrari e che ben si confanno al caso libico. Nell'esaminare le missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite si può trarre che "le prospettive di un disarmo di successo diminuiscono tanto maggiore è il ritardo nello spiegamento della forza"³⁴. Il rapido dispiegamento delle forze di mantenimento della pace a seguito di accordi di pace spesso coincide con il sostegno generale al cessate il fuoco e la presenza dei *peacekeeper*.

Col passare del tempo, se il mandato di disarmo non è stato tradotto in sviluppi tangibili sul campo, "sia le parti che i peacekeeper iniziano a distaccarsi dall'impegno e la conseguente erosione del mandato avvia un processo irreversibile"³⁵. In teoria le operazioni di disarmo si delineano su **consenso**, **coercizione** e **competenza** ma, intraprese nel più ampio contesto della missione di *peacekeeping* ONU degli anni '80 e nei primi anni '90, l'aspetto eclatante dei dibattiti all'interno delle istituzioni internazionali (poiché influiva sul processo DDRR nel suo insieme) era spesso la cospicua mancanza di considerazione di eventuali incentivi o persuasioni da disarmare, operando in tandem con coercizione o compellenza: è evidente che quanto più l'ambiente nel quale si va ad operare sia permissivo (esattamente opposto al contesto libico), tanto meno è necessaria una presenza militare incisiva. Gli incentivi prevedevano metodi di contrattazione o scambio di armi e, di conseguenza, una tale comprensione del meccanismo ha portato alla creazione di programmi di scambio di armi per denaro, come dimostrano i casi in El Salvador, Haiti, Liberia, Mozambico, Nicaragua e Somalia³⁶, con effetti tanto blandi da procedere con azioni di "disarmo forzato".

Fatta questa premessa, è quasi automatico fare riferimento al caso della Somalia nel maggio del 1993, in particolare concentrandoci sull'operazione guidata dal Generale Loi³⁷.

Il caso appena citato rientra a pieno titolo nel cap. VII della Carta dell'ONU a causa dell'utilizzo prettamente coercitivo della forza bellica, quindi nella branca delle cosiddette *Peace-enforcement* così caratterizzate:

- assenza di consenso dello Stato di dislocamento in quanto non sono tenute a rispettare la *domestic jurisdiction*;

³²M. Knight, A. Özerdem, "Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace", *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 4, Sage Publications, Ltd., Luglio 2004. <https://www.jstor.org/stable/4149686>

³³United Nations Security Council, 2000. *The Role of the United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration: Report of the Secretary-General*. New York: United Nations.

³⁴Cox, David, "Peacekeeping and Disarmament: Peace Agreements, Security Council Mandates and the Disarmament Experience", in *Disarmament and Conflict Resolution Project – Managing Arms in Peace Processes: The Issues*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 1996.

³⁵*Ibidem*.

³⁶World Bank, "Demobilization and Reintegration of Military Personnel: The Evidence from Seven Country Case Studies". Africa Region Working Group on Demobilization and Reintegration of Military Personnel. Washington, DC: World Bank, 1993.

³⁷B. Loi, "Peace-keeping, pace o Guerra?" Milano, 2004.



- l'utilizzo della forza militare non è più limitato alla legittima difesa ma commisurata al raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- cadono i requisiti di imparzialità/neutralità poiché la forza militare è impiegata quale strumento per il raggiungimento di chiari obiettivi politici indicati dal Consiglio di Sicurezza all'interno della risoluzione.

È evidente dunque la necessità di variazione delle *RoE* (dall'inglese *Role of Engagement*: regole d'ingaggio). In Somalia infatti, nel passare dall'operazione "*Restore Hope*" alla missione UNOSOM II venne avviata un'azione di "imposizione della pace" più globale rispetto a quella precedente: con la ris. 814 (1993) si autorizzavano i caschi blu a ricorrere alla forza per realizzare l'obiettivo del disarmo³⁸ delle fazioni somale, ovviamente dopo aver avvisato popolazione civile e lasciato un ragionevole lasso di tempo per consegnare spontaneamente le armi, intraprendendo quindi azioni di forza al fine di sequestrare qualsiasi tipo di arma da combattenti e/o civili. Tale riferimento porta a definire una simile applicabilità per il teatro di scontro libico. Se negli anni di Gheddafi (2011) alcune milizie sorsero in assenza di controllo istituzionale e per l'incapacità di limitare e monopolizzare l'uso della forza ottenendo un'impossibilità applicativa della DDR ed SSR³⁹ (dimostrando quindi l'incapacità di emulare le migliori pratiche internazionali e ostacolando così qualsiasi costruzione dello stato), il caso somalo dimostra l'esatto opposto a condizione che le *RoE* vengano cambiate e le azioni di coercizione e compellenza vengano applicate per disarmare e ricostruire. Tuttavia, è anche vero che in Libia il disarmo dev'essere seguito da una prevenzione al riarmo⁴⁰ dato che la maggior parte delle armi pericolose, pesanti e sofisticate sono detenute da milizie tribali, regionali e cittadine diventando oggetto di scambio di notevole valore nel processo DDR, il quale potrebbe esserne compromesso nella riuscita.

Riprendendo il *Four-Stage Approach* del Disarmo sopra descritto e massimizzandone il risultato, le 4 fasi dovrebbero costituirsi come segue:

Fase 1: creazione di un ambiente per il disarmo: aumento delle relazioni *CIMIC* per eventuali consegne d'armi spontanee, registrazione delle armi, l'identificazione dei siti di acquartieramento e di transizione, la selezione di un progetto di sviluppo adeguato alla regione e la costituzione di squadre di disarmo funzionali per la particolare area operativa.

Fase 2: inizio dell'azione militare dichiarata all'interno di zone selezionate: pianificazione dell'acquartieramento di armi pesanti; aumento nella portata e nella frequenza dei contatti tra forze ONU e milizie; formazione della polizia civile; supporto militare e missioni di ricerca/salvataggio (*Search & Rescue*) unitamente a giri di rifornimento e ricognizione per il sequestro e la neutralizzazione di ogni tipo d'arma.

Fase 3: la soglia del disarmo finale: effettivo disarmo con operazioni di rastrellamento, perquisizioni e bonifica dell'area; l'acquartieramento di armi pesanti; la distruzione di armi inutili o inadatte; il trasporto di armi selezionate in siti di stoccaggio predeterminati per eventuale uso da parte di un futuro governo libico; missioni di verifica del disarmo su larga scala e accertamento della sicurezza del contesto.

Fase 4: consolidamento e sicurezza diffusa: auspicabilmente raggiunto il disimpegno delle milizie e l'entrata in vigore della *Weapons Policy* pianificata, le attività di *state-building* da parte degli attori internazionali (ad esempio: ONU, Unione Africana, EU, ecc.) possono attuarsi con riattivazione della maggior parte delle infrastrutture sociali.

³⁸Banca dati "Disarmonline" – Categoria: Guerre e aree di crisi. Sottocategoria: Guerre e conflitti armati – Somalia.
<http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/entra-nella-banca-dati-disarmonline-categoria-guerre-ed-aree-di-crisi/finish/255/3066>

³⁹Y. M. Sawani, "Security sector reform, disarmament, demobilization and reintegration of militias: the challenges for state building in Libya", Department of Political Science, University of Tripoli, Libya. Routledge, 2017

⁴⁰J. Schulhofer-Wohl, N. Sambanis. 2011.



Stabilendo livelli differenziati di disarmo attraverso un processo sistematico di regionalizzazione si conduce l'operazione in un "ambiente senza risorse"⁴¹ spostando il lavoro umanitario e le risorse economiche verso le fasi successive concedendo alla Comunità Internazionale maggiori tempistiche d'intervento, incrementata disponibilità di approvvigionamento e sostentamento frutto di valutazione della situazione sul campo, e conseguenti progetti di sviluppo utili alla ricostruzione.

Unitamente, secondo il *Comprehensive Approach* (CA) prima menzionato, è possibile definire anche quelli che saranno gli attori coinvolti nell'operazione di disarmo e, in particolare, come impiegare i vari contingenti. Rifacendoci al vertice di Berlino, sicuramente è possibile attribuire all'UE la gestione della crisi nel processo di ricostruzione attraverso il *Political frameworks for crisis approach* (PFCAs)⁴², oltre a quello di mediatore diplomatico (auspicabilmente richiamando gli Stati Uniti) e di *Board Manager* come già avviene⁴³ con il supporto e la cooperazione dell'Unione Africana.

Per la parte militare, e quindi per l'invio di contingenti per le azioni di rastrellamento, è auspicabile pensare all'intervento della NATO come già avvenuto nel 2011, o agli stessi USA. Riprendendo il CA, imparando dagli errori del passato⁴⁴, l'eventuale prossimo intervento – grazie all'UE come forza di interposizione e mediazione – deve essere quello per cui realmente l'UNSC 1973⁴⁵ ha già autorizzato: in primis garantire soprattutto il rispetto dell'embargo con rinforzo e monitoraggio della *no-fly zone* e protezione dei cittadini; in secundis, un intervento militare congiunto tra le forze nazionali e regionali atte alla risoluzione della crisi.

Per la Smobilitazione secondo le procedure standard internazionali⁴⁶, è importantissimo che la ricostruzione si avvalga di reinserimento e integrazione ben pianificate istituzionalmente e cronologicamente⁴⁷. Bisognerà lavorare sullo *state-building* partendo proprio dal controllo sull'uso della forza⁴⁸ e sull'avvio di procedure di integrazione non solo degli ex-combattenti ma anche di donne e

⁴¹C. Adibe, LTCol J.W. Potgieter, UNIDIR, "Managing Arms in Peace Processes: Somalia", Disarmament and Conflict Resolution Project, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 1995.

<https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/disarmament-and-conflict-resolution-project-managing-arms-in-peace-processes-somalia-142.pdf>

⁴²European Union, "EU-led security sector reform and disarmament, demobilisation, and reintegration cases: challenges, lessons learnt and ways forward", EU Directorate-General for External Policy Department, 2016.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535004/EXPO_STU\(2016\)535004_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535004/EXPO_STU(2016)535004_EN.pdf)

⁴³Steven Blockmans (ed.), *The European Union and Crisis Management*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008

⁴⁴TRT WORLD, "Was the NATO intervention in Libya a mistake?", 2019.

<https://www.youtube.com/watch?v=n6RDksrVH5E>

⁴⁵UNSC 1973. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/libya-s-res-1973.php>

⁴⁶United Nations, "The Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)", UN, 2014. <https://www.unndr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>

⁴⁷LPRD, "Integration and Disarmament Programme Strategy". The Libyan Program for Reintegration & Development Luglio, 2014. https://www.transitioninternational.com/ti/wp-content/uploads/2015/07/LPRD_Integration_and_Disarmament_Strategy_final.pdf

⁴⁸T. Findlay, "The Use of Force in UN Peace Operations", SIPRI, Oxford University press, 2002.

<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI02Findlay.pdf>



bambini. Si propone quindi una tabella di marcia *short-term* di 8 mesi utile all'implementazione dell'operazione avvenuta, ed una di 3 anni di stabilizzazione.

Short-term timetable: 8 mesi	Long-term timetable: 3 anni
<ul style="list-style-type: none">• Implementazione delle attività di catalogazione delle armi.• Sviluppo delle attività d'integrazione previste dal DDR.• Creazione di un apparato legislativo sul controllo delle armi attraverso delle procedure standard (SOP - <i>Standard Operation Procedures</i>).• Istituzione dei Ministeri della Difesa e dell'Interno per il nuovo governo unitario, con relativa forza armata.• Dialogo con la nuova forza armata locale e training.• Incrementare i rapporti CIMIC e dialogo comunità-stakeholder.• Sviluppo dei database utili al monitoraggio e allo screening dei candidati per la reintegrazione.• Screening, reclutamento e smistamento dei vari uffici amministrativi dei Ministeri.	<ul style="list-style-type: none">• Sviluppo e approvazione di SOPs definitive da parte dei Ministeri.• Armonizzazione partnership pubblico-privato per assicurare la sostenibilità del progetto.• Training per i neo-integrati impiegati amministrativi.• Progettazione di procedure, politiche e prospettive di sviluppo tramite cooperazione CIMIC.• Integrazione delle donne nelle forze armate per la prevenzione alla criminalità giovanile, favorire il dialogo familiare, condurre un approccio maggiormente collaborativo.

Il seguito delle suddette attività si riverserà nel mercato del lavoro come di seguito descritto.

Reintegrazione avanzata: la vera sfida nel mercato del lavoro libico

Con la nuova costituzione di un governo unitario e unico e al fine di creare un processo di Reintegrazione di lungo raggio, la Libia dovrà migliorare il funzionamento delle sue istituzioni del mercato del lavoro. La realizzazione di questi miglioramenti comporta una duplice strada:

1. Rafforzare la capacità delle istituzioni pubbliche libiche.



2. Rafforzare il ruolo del settore privato.

Già nel 2012 vennero avviati sforzi continui per istituire moderni sistemi di gestione delle finanze pubbliche (*Public Financial Management - PFM*) e rafforzare la capacità di elaborazione delle politiche⁴⁹. Concentrarsi sul rafforzamento di politiche, programmi, partenariati e processi d'informazione relativi ai diversi settori sarebbe sicuramente utile a sviluppare strategie e politiche a medio e lungo termine.

I partenariati tra il Governo della Libia e le parti interessate private e civili a livello locale, regionale e globale sono strategicamente importanti per canalizzare volontà e capacità di contribuire a superare le sfide post crisi.

Date le tendenze generali del mercato del lavoro di oggi e il panorama istituzionale libico, progettare programmi e politiche per una graduale trasformazione richiederebbe un approccio strategico e di grande spinta generale, un altro *Comprehensive Approach* applicato al mondo del lavoro: la formazione, la preparazione e la facilitazione dell'inserimento lavorativo dovrebbero migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, soprattutto per i giovani e gli ex combattenti. Allo stesso tempo, sarà fondamentale capire preferenze, mentalità, competenze e interazioni tra loro; dati demografici come età, genere e profilo dei combattenti possono migliorare la progettazione di programmi e politiche del lavoro per soddisfare meglio le esigenze del mercato ma soprattutto per non incorrere in offerte meno vantaggiose del ritorno alle armi dato che, come già specificato, applicare il DDR in Libia significa eliminarne il principale canale d'occupazione: la lotta armata. Di conseguenza, l'analisi delle prospettive del mercato del lavoro passa per tre aree:

- **Sviluppo di una tipologia di profili di persone in cerca di lavoro e nuovi strumenti per farlo:** la tipologia descrive le caratteristiche dell'offerta di lavoro di diversi segmenti e tipologie di popolazione. La tipologia include informazioni sui profili demografici, le attuali mentalità verso le preferenze e gli obiettivi di impiego, i livelli di istruzione, le abilità, l'esperienza di lavoro, le posizioni e la comprensione del mercato del lavoro.
- **Panoramica delle principali barriere all'inserimento nel mercato del lavoro,** in particolare bisogna trovare risposte a domande come "I giovani libici si impegneranno in lavori pratici?", "I giovani libici si impegneranno nel settore privato?" e "Che cosa è richiesto ai combattenti libici per impegnarsi nel mercato del lavoro?".
- **Opzioni e strategie di accesso al mercato del lavoro** per ciascun segmento di popolazione e tipologia di popolazione.

Sebbene l'instabilità politica rimanga la barriera più significativa, ci sono anche sfide strutturali considerando che le opportunità di lavoro emergenti per giovani e combattenti possono svolgere un ruolo importante nella stabilizzazione e nella costruzione dello stato. Le principali sfide occupazionali e le aree di riforma comprendono:⁵⁰

- **Il clima imprenditoriale che ostacola la domanda di lavoro:** l'accesso inadeguato ai regolamenti finanziari e commerciali riduce gli incentivi per le imprese a investire, in particolare in settori emergenti come infrastrutture, commercio, servizi e agroalimentare.
- **Il settore pubblico come scelta maggiore:** dominio del settore pubblico e statale, imprese di proprietà economica.
- **Regolamentazioni del lavoro:** struttura dei contratti di lavoro, quote per cittadini e non cittadini, requisiti di formazione e politiche di assunzione e licenziamento, tra gli altri.
- **Dicotomia delle politiche di sicurezza sociale tra il settore pubblico e privato:** bassa assicurazione sociale nel settore privato e altissima per lavori nel settore pubblico.

⁴⁹World Bank Group, "Labor Market Dynamics in Libya. Reintegration for Recovery", International Bank for Reconstruction and Development, 2015.

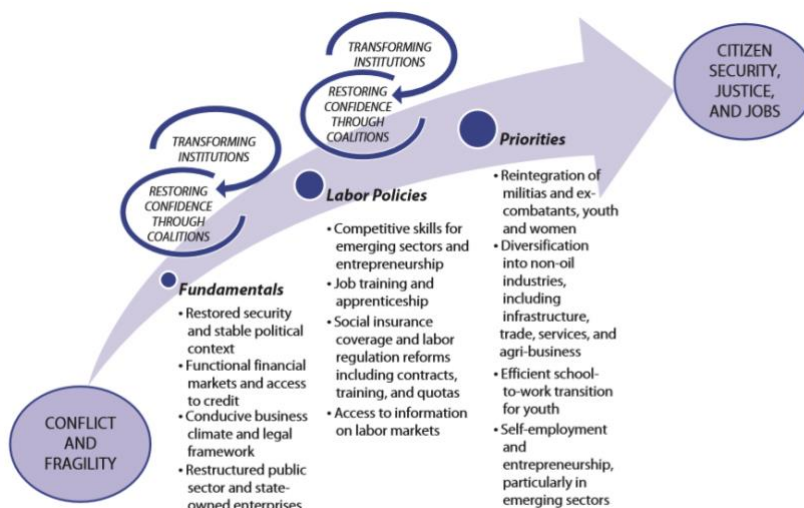
<http://documents.worldbank.org/curated/en/967931468189558835/pdf/97478-PUB-PUBLIC-Box-382159B-9781464805660.pdf>

⁵⁰Ibidem.



- **Competenze rilevanti per il lavoro:** sfide affrontate dalle imprese nel reclutare libici qualificati sia per lavori altamente qualificati sia per la bassa necessità e la necessità di riattivare ex combattenti per lavori al di fuori del settore della sicurezza.
- **Transizione scuola-lavoro:** debole inserimento nel mercato del lavoro tra giovani e donne, in aggiunta a uno dei più alti tassi di disoccupazione al mondo tra laureati.

Inoltre, potrebbero essere necessari politiche e programmi specifici per accelerare il reinserimento di ex combattenti e posti di lavoro per giovani e donne, compreso il lavoro autonomo in nuovi settori. Per far fronte a queste sfide, dovrebbe essere sviluppata una strategia globale per l'occupazione per avviare un variegato programma di riforme e interventi a breve e lungo termine, come descrive la figura di seguito.



Source: World Bank staff.

Gli obiettivi strategici chiave includono la costruzione dei fondamenti per una crescita sostenibile e diversificata per ripristinare la sicurezza e istituzioni stabili; un mercato finanziario ben funzionante e un clima di investimento competitivo nel lungo periodo; migliorare l'efficienza dei programmi di inserimento nel mercato del lavoro per i giovani a breve termine, dando priorità alle milizie e agli ex combattenti.⁵¹

Un grande settore su cui fare luce e concentrarsi è quello petrolifero e del gas. Dall'indipendenza nel 1951, la Libia ha attraversato periodi di politica fortemente contrastanti, ognuno dei quali ha plasmato l'industria petrolifera e del gas. Sviluppatisi tra il '70 e il 2000, sotto regime monarchico, il settore era presieduto dalla National Oil Corporation (NOC) che viaggiò sull'onda della crescita incentivandone lo sviluppo fino a quando, nel 2011, il rovesciamento del regime di Muammar Gheddafi comportò gravi scompensi e difficoltà nel settore economico. Il tutto si è tradotto, e continua a farlo, in una profonda insicurezza di tutto il territorio.

Col tempo, le lotte locali per il controllo fisico delle strutture petrolifere si sono sovrapposte alla concorrenza tra i potenziali governi nazionali rivali emersi dopo la metà del 2014.

Infatti, la combinazione tra insicurezza e concorrenza politica per il controllo del settore petrolifero ha avuto conseguenze sulla produzione e sugli investimenti: la produzione di petrolio è scesa da circa 1,5 milioni di barili al giorno (mb/g) nel 2012, a medie inferiori a 500.000 barili al giorno (b/g) nel 2014-2016 e minimi di appena 200.000 b/g.⁵²A partire dalla fine del 2016 la tendenza della produzione è cambiata, grazie a miglioramenti sperimentali nella cooperazione petrolifera tra il NOC, i governi rivali a Tripoli ad

⁵¹Ibidem.

⁵²R. Barltrop, "Oil and Gas in a New Libyan Era: Conflict and Continuity", Oxford Institute for Energy Studies, Febbraio 2019 <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/Oil-and-Gas-in-a-New-Libyan-Era-Conflict-and-Continuity-MEP-22.pdf>



est. A dicembre 2017 la produzione ha raggiunto quasi 1 mb/d e una media di circa 865.000 b/g nel 2017 - il migliore dal 2013, ma ancora solo la metà della media di produzione precedente al 2011.⁵³

Complessivamente, la situazione presenta un paradosso: insicurezza e conflitti hanno avuto un impatto notevole sulle infrastrutture petrolifere, sulla produzione e sulle esportazioni, ma il NOC e altre società sono rimasti, in una certa misura, al di sopra e protetti dal disordine politico. È probabile che queste dinamiche avranno seguito fino a quando la spaccatura sul governo nazionale non sarà risolta, ma nel frattempo paesi terzi svolgono un ruolo importante nel mercato del lavoro. Dopo aver subito lo stop dovuto al rovesciamento del regime nel 2011, nell'agosto 2019 l'italiana Eni ha riattivato la collaborazione con la NOC ad Abu-Attifel portando la produzione a 31.900 b/g. Già prima del conflitto, Eni aveva ottenuto il 13% delle sue entrate dalle risorse naturali libiche e l'Italia è stata il principale partner commerciale della Libia prima di sostenere l'azione militare su mandato ONU da parte della NATO Air Force, citata in precedenza.⁵⁴ L'Italia è però una singola goccia, seppur rilevante, in un oceano di attori: a livello nazionale, entrambe le coalizioni LNA e anti-LNA hanno bisogno del petrolio per continuare a fluire verso la NOC (National Oil Corporation), l'unica ad essere ritenuta legittima dal *Security Council* dell'ONU.⁵⁵ Inoltre, l'attuale sistema cosiddetto "dual key" (bilaterale, per intendersi) - in base al quale l'LNA protegge i giacimenti petroliferi e il GNA riceve e distribuisce le entrate petrolifere ⁵⁶- sta diventando sempre più fragile.

Se da un lato però, il NOC si dichiara neutrale nel conflitto, dall'altra l'LNA vuole impadronirsi di Tripoli per controllare tutti i livelli di potere in Libia, incluso il NOC stesso. Nel frattempo, l'LNA continua a chiudere le produzioni dove il controllo già ce l'ha. In ogni caso l'LNA e i suoi sostenitori non abbandoneranno l'obiettivo di una maggiore autonomia economica per l'Oriente, quindi:

- il settore petrolifero continuerà ad essere sfruttato per un guadagno politico per molti mesi a venire,
- le lotte per la difesa di Tripoli hanno allontanato le forze allineate all'LNA da aree come la Libia sudoccidentale, ma questo crea un vuoto di potere che potrebbe significare che i campi petroliferi e i siti di esplorazione in queste aree siano sempre più vulnerabili,
- il CNO rimane sotto-finanziato e, data la sospensione delle necessarie riforme economiche, l'economia della Libia rimane sotto pressione. Di conseguenza, il NOC probabilmente farà fatica a finanziare tutti i lavori di manutenzione necessari per mantenere stabile la produzione nel 2020, per non parlare dell'avvio di nuovi progetti di espansione,

Inoltre, secondo quanto dichiarato da diverse testate giornalistiche, mentre l'LNA accusava il GNA e la NOC di Tripoli di spendere i suoi ricavi in mercenari per combattere lungo i confini, le tribù della Libia orientale hanno chiuso diversi porti petroliferi e chiesto una nuova distribuzione delle entrate petrolifere⁵⁷: le forze alleate di Haftar hanno tenuto i porti chiusi per un mese, causando perdite per circa 1,4 miliardi di dollari. La NOC comunque incolpa l'LNA e le pressioni internazionali non hanno alcun effetto sul Generale Haftar che, da stratega veterano qual è, riesce ad ottenere da parte di diplomatici

⁵³Ibidem.

⁵⁴AKI, "Libya: Italy's oil giant Eni re-starts production", Adnkronos Int., Settembre 2019.
http://www1.adnkronos.com/IGN/Aki/English/Business/Libya-Italys-oil-giant-Eni-re-starts-production_312487781580.html

⁵⁵R. Smith, "Conflict threatens Libyan oil sector's long-term stability", Petroleum Economist, dicembre 2019.
<https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/middle-east/2019/conflict-threatens-libyan-oil-sector-s-long-term-stability>

⁵⁶Ibidem.

⁵⁷G. Mikhail, "Libyan divide deepens as eastern forces shut down oil ports", Al-Monitor, Egypt pulse, Gennaio 2020.
<https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/01/libyans-resort-to-oil-to-demand-new-distribution-revenues.html#ixzz6EJnfyxxc>



statunitensi il riconoscimento del “diritto ad una redistribuzione equa”⁵⁸ con auspicabile leadership ONU, che dovrebbe avviare un dialogo con le forze interne libiche su come attuare la ripartizione. Insomma, una situazione di stallo incombe e questo certo non aiuta il mercato del lavoro, tanto meno a districarsi nella pianificazione e progettazione di intervento al fine di reintegrare con prospettiva *long-term* gli ex-combattenti.

3. CONCLUSIONI: DDR e Riconciliazione, unica priorità

Aver descritto il quadro generale d’azione e di applicazione della DDR aiuta sicuramente a comprendere meglio le sfide in corso nel territorio libico e ancor di più come approcciarsi ad esse, seppur la risoluzione definitiva risulti ben lontana.

Partendo dal disarmo, con eventuale azione europea – come discusso di recente⁵⁹– la catalogazione delle armi e quella di eventuali altri strumenti da lavoro utilizzabili nel conflitto e/o machete (come nel caso della Repubblica Centrafricana) sono due elementi fortemente importanti nella pianificazione e nella prevenzione. Bisogna inoltre ricordare che la Comunità Internazionale, Italia inclusa, appoggia colui che più di tutti beneficia del traffico di armi, Serraj con il GNA, che ovviamente alla proposta di una nuova missione⁶⁰ per il controllo dell’embargo ONU non reagisce bene⁶¹.

Riguardo la smobilitazione unitamente alla reintegrazione, invece, è utile riprendere gli errori del passato per evitarli e comprendere perché un *Comprehensive Approach* applicato alla DDR è utile più che mai in un contesto multidimensionale ed altamente complesso come quello libico. Ricapitolando, il CA funge da incentivo al disarmo e alla smobilitazione per le milizie in vista di un “congedo” praticabile: le milizie e le comunità si aspettano che ci sia ricompensa per la partecipazione ai programmi, a costo che ci sia riconciliazione; la milizia ne ha bisogno per trasferirsi nuovamente nella propria comunità civile e per passare a mezzi di sussistenza diversi dalla violenza e dalle intimidazioni.

Al contempo, i donatori (maggiormente umanitari e finanziari) ne hanno bisogno come garanzia per l’impegno di fondi e per mobilitare l’assistenza tecnica e, più in generale, il settore della sicurezza ridurrebbe le possibilità che le milizie tornino a combattere creando un processo di ricostruzione economica che beneficia (e rende benefico) fornitori di servizi che lo utilizzano come quadro di azione per il Reinserimento. Infine, la DDR stessa necessita di un CA per smorzare le aspettative popolari non realistiche mentre incoraggia la speranza di riconciliazione e risollevarlo delle condizioni attuali. È necessario che il processo di pace non sia in contrasto con le componenti di disarmo e smobilitazione, con le SSR che verranno e il processo di *state-building*. Non ci vorranno solo correzioni tecniche e organizzative, ma passaggi e riforme radicali di portata generazionale e trasversale⁶²: la riconciliazione permanente e la fine del conflitto interno, le riforme della governance strutturale (come il decentramento, le riforme e la diversificazione delle economie basate sull’affitto di petrolio) e la fine (o la riduzione) del sostegno militare straniero ad attori locali.

⁵⁸U. Laessing, A. Lewis, A. Al-Warfalli, “Libya's rival factions dig in for long conflict”, Financial Post, febbraio 2020. <https://business.financialpost.com/pmn/business-pmn/libyas-rival-factions-dig-in-for-long-conflict-2>

⁵⁹S. Pioppi, “La missione europea in Libia? Bene, ma non basterà. I dubbi del gen. Bertolini”, Formiche, febbraio 2020. https://formiche.net/2020/02/missione-libia-bertolini-embargo/?fbclid=IwAR08YIH3KwzYehA4uUDizYIXi0wEX_Sjn8GwPR97cj1U90W3-bSxNb91dzk

⁶⁰ANSA, “Libia: Di Maio, c’è intesa per la missione Ue sull’ embargo armi”, febbraio 2020. http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/02/17/libia-di-maio-missione-ue-embargo-armi_db566560-2607-474b-a55f-dc397781c39b.html?fbclid=IwAR29zW877n6rX2qh4T99188D_6PS_fkGTSHAZmJuYhSHyaoDWoCwXKWRaoc

⁶¹Agenzia Nova, “Libia: Consiglio di Stato contro la nuova missione Ue, “decisione tardiva che colpisce solo Tripoli”, febbraio 2020. https://www.agenzianova.com/a/5e4b9de7944ea6.22154535/2814322/2020-02-18/libia-consiglio-di-stato-contro-la-nuova-missione-ue-decisione-tardiva-che-colpisce-solo-tripoli?fbclid=IwAR3tlyDo3RdJFPaka7h0IbEQ8Wha0Px3YwmZ1UUt7T_8SpHf_jsetMb88KQ

⁶²United Nations, “The Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)”, UN, 2014. <https://www.unddr.org/uploads/documents/Operational%20Guide.pdf>



I processi di riconciliazione nazionale sono costosi, specialmente quando coprono un lungo periodo di guerra o violazioni dei diritti umani, e in Libia più che altrove non bisogna presumere che il disarmo debba precedere un processo di riconciliazione nazionale. La riconciliazione non è lineare e, data la natura caotica di un ambiente post-conflitto, le parti dovranno talvolta bilanciare le priorità concorrenti: le questioni di riconciliazione e disarmo dovranno dunque essere affrontate contemporaneamente e in parallelo.⁶³ Nel caso libico, data la polarizzazione sociale, regionale, politica e tribale risultante dal conflitto, la riconciliazione nazionale sancita da un accordo tra la molteplicità di parti interessate è una condizione preliminare per il potenziale successo di qualsiasi programma DDR.

Questo perché la "volontà politica", con le adeguate condizioni ovviamente, è il solo garante della disponibilità delle parti a procedere verso un processo pacifico che le predisponga ad una, anche minima, possibilità di abbandono della violenza e di deposizione delle armi. L'esperienza in Africa chiarisce abbondantemente che, a meno che i programmi DDR non facciano parte di una strategia a più lungo termine per la pace e la costruzione dello stato attraverso la riconciliazione, questi programmi dovranno affrontare effetti collaterali sempre maggiori.

Per concludere, quindi, è evidente che la Libia – con il sostegno internazionale - debba lavorare per una comprensione reciproca attraverso un dialogo su come raggiungere gli obiettivi condivisi delle parti: una transizione efficiente e una pace sostenibile. L'attuale dinamica, in cui i rivoluzionari assediano ministeri e altre istituzioni statali, deve essere sostituita da un forum per consentire lo scambio pacifico di opinioni ed esplorazione di punti di mutuo accordo. Un terzo fidato che potrebbe fungere da facilitatore migliorerebbe le possibilità di successo del dialogo. Si necessita urgentemente quindi di consenso politico, costruzione di una capacità istituzionale, istituzionalizzazione delle disposizioni sulla sicurezza ibrida, disponibilità di mezzi di sostentamento alternativi ma, soprattutto, una vera e adeguata analisi delle proprietà e delle esigenze libiche.

La sicurezza è un prerequisito per una ben riuscita ricostruzione postbellica ed una riconciliazione nazionale. I libici non possono riconciliarsi con il loro passato né con gli altri, se continuano a temere il peggio per la propria vita.

⁶³I. Sharqieh, "Reconstructing Libya: stability through national reconciliation", Brookings Doha Center, Analysis Paper No. 9, dicembre 2013.

<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Libya-National-Reconciliation-English.pdf>