

## 2.6. La gestion des aides d'urgence

Un discours à part doit être fait en conclusion de ce chapitre de la recherche, à propos des aides d'urgence. En tant que distribution sous forme de <<don>>, les aides d'urgence sont destinées aux populations en danger et sont financées par des sommes allouées par le Fonds de Coopération, dont, en 1992-93, 13% des ressources ont été utilisées<sup>1</sup>.

De par leur propre nature, les aides d'urgence se prêtent difficilement à une insertion dans le contexte d'une stratégie "visée" d'expansion géopolitique de la présence et des intérêts nationaux, mais sont révélatrices de la sensibilité italienne différente selon chaque crise régionale.

Une première donnée significative est la prévalence des allocations mises à disposition en faveur des populations touchées par des catastrophes "politiques", qui ont atteint dans la période décembre 1992 - novembre 1993, 82% du total, contre 18% distribués dans les pays touchés par des catastrophes naturelles.

Une autre donnée méritant d'être relevée est celle de la distribution géographique des aides d'urgence, qui diffère sensiblement de celle relative à l'ensemble des APS (Aides Publiques au Développement) italiennes.

En particulier, la distribution des aides d'urgence se caractérise par la forte incidence en pourcentage des aides destinées à l'Europe Orientale et par le faible quotat des aides destinées aux pays d'Amérique du Sud et asiatiques<sup>2</sup>.

### Répartition des aides d'urgence par zone géographique ( Décembre 1992 - Novembre 1993 )

Continent	Entité des fonds (mld lires)	Pourcentage
AFRIQUE	116,405	58,05%
EUROPE DE L'EST	64,711	32,27%
MOYEN - ORIENT	7,247	3,61%

<sup>1</sup>José Luis Rhi-Sausi, *La politica italiana di cooperazione 1992-93*, in J. L. Rhi-Sausi ( sous la direction de), *La crisi della cooperazione italiana*, CeSPI, Rome, 1994, p. 17

<sup>2</sup> Ces aspects de la distribution des aides d'urgence ont été confirmés également dans les années suivantes. En 1994, aucun pays d'Amérique Latine ne figurait dans les dix premiers récipiendaires d'aides d'urgence italiennes alors que l'Asie était représentée uniquement par les Territoires Occupés, qui absorbaient 5,8 milliards sur les 110 mis à disposition par la DGCS pour ce genre d'événements. Par contre, la Bosnie, la Croatie et l'Albanie figuraient respectivement au premier, cinquième et sixième rang. En 1995, en outre, les allocations destinées aux pays de l'Europe Orientale avaient dépassé les 51 milliards de Lires contre les 4,7 engagés au Moyen-Orient et les seuls 2 milliards qui avaient été divisés équitablement entre l'Afghanistan et Cuba. Données concédées gracieusement par le Bureau XIV de la DGCS du MAE.

<b>ASIE</b>	<b>5,827</b>	<b>2,91%</b>
<b>Hors répartition*</b>	<b>3,5</b>	<b>1,75%</b>
<b>AMERIQUE LATINE</b>	<b>2,825</b>	<b>1,41%</b>
<b>Total</b>	<b>200,515</b>	<b>100%</b>

\* Affectation en faveur d'agences internationales

Source: DIPCO, MAE

Ces deux éléments de distinction peuvent s'expliquer sur la base de motifs divers.

En premier lieu, le voisinage géographique des urgences, qui se sont présentées en Europe Orientale et dans les Balkans en particulier ainsi que leurs possibles impacts sur la sécurité nationale de l'Italie, par exemple du point de vue migratoire, ont très certainement pesé lourdement. La coopération italienne <<d'urgence>>, a ainsi une présence forte en Bosnie, Croatie et Albanie (respectivement: second, quatrième et sixième pays bénéficiaires des aides d'urgence sur la période qui va de décembre 1992 à novembre 1993).

La différence des ressources destinées proportionnellement à l'Asie et à l'Amérique latine dans les deux distributions qui pourrait au contraire être une preuve du caractère de "non urgence" des financements accordés par la coopération italienne aux Etats asiatiques<sup>3</sup> et à l'Amérique Latine, s'est fait sentir ( à l'exception du Bangladesh, touché par de graves catastrophes naturelles et source de flux migratoires vers l'Italie); preuve de la confirmation implicite de l'existence dans ces régions continentales d'intérêts non-exclusivement humanitaires<sup>4</sup>.

Par contre, en 1992-93, l'incidence de l'Afrique était pratiquement identique dans les deux distributions.

**Les dix premiers pays bénéficiaires des aides d'urgence  
( Décembre 1992 - Novembre 1993 )**

	<i>Fonds assignés ( mld lires )</i>	<i>Pourcentage</i>
<b>SOMALIE</b>	66,65	33,24%
<b>BOSNIE</b>	29,843	14,88%
<b>ÉRYTHRÉE</b>	28,45	14,19%
<b>CROATIE</b>	17,985	8,97%
<b>MOZAMBIQUE</b>	15	7,48%

<sup>3</sup> Avec l'exception du Bangladesh, touché par de graves catastrophes naturelles et source de flux migratoires vers l'Italie.

<sup>4</sup>Nous avons déjà eu l'occasion de citer le rapport entre la diaspora italienne en Amérique du Sud et l'intérêt possible à pénétrer à présent dans les pays asiatiques avec un futur économique prometteur.

<b>ALBANIE</b>	11	5,49%
<b>Hors répartition *</b>	8,04	4,01%
<b>SERBIE-MONTENEGRO</b>	4,75	2,37%
<b>BANGLADESH</b>	4,327	2,16%
<b>LIBAN</b>	2,385	1,19%

\* Affectations en faveur d'agences internationales

Source: DIPCO, MAE

Ceci peut certainement s'expliquer en grande partie par les grandes catastrophes humanitaires qui se sont vérifiées sur le continent noir. Cependant on peut également voir dans cette coïncidence une preuve de la continuité à long terme, de l'effort de l'Italie dans certains pays - peut-être du fait du poids d'intérêts politiques et économiques consolidés- qui ne s'est jamais interrompue, mais a eu un "pic" dans la phase d'urgence et, significativement, s'est concentré là où, quelques une parmi les interventions militaires italiennes majeures, ont eu lieu (Somalie et Mozambique).

Ce qui s'est passé après 1993, cependant, semble avoir marqué un tournant à cet égard.

En 1994, après l'échec *d'Unosom II*, la Coopération publique d'urgence a de fait abandonné la Somalie, où on continué à opérer uniquement certaines ONG nationales, tout en continuant d'assurer leur propre support au Mozambique (15,8 milliards), aux réfugiés rwandais (14.65 milliards) et à la toute jeune Erythrée (5,4 milliards).

#### Répartition des aides d'urgence par aires géographiques et pays en 1995

Zones-Pays	Fonds assignés ( mld liras)
<b>EUROPE ORIENTALE</b>	51,669
Bosnie	29,839
Serbie-Monténégro	7,92
CIS	6,15
Croatie	5,76
Albanie	2
<b>AFRIQUE SUB-SAHARIENNE</b>	19,357
Rwanda	5
Ethiopie	2,207
Zaire	2,15
Angola	2
Burundi	2
Ouganda	2

	<b>Erythrée</b>	1,5
	<b>Mozambique</b>	1,5
	<b>Djibouti</b>	1
<b>MOYEN-ORIENT</b>		4,7
	<b>Palestine</b>	2,5
	<b>Yémen</b>	2,2
<b>AMERIQUE LATINE</b>		2
	<b>Cuba</b>	2
<b>ASIE CENTRALE</b>		1
	<b>Afghanistan</b>	1
	Divers: Fonds bilatéraux pour les urgences, dépôt humanitaire de Pise, programmes non divisibles, etc.	31,884
	<i>Total</i>	<i>109,610</i>

Source: DGCS, MAE

En 1995, ensuite, les engagements africains de la Coopération d'urgence italienne se sont réduits encore davantage, diminuant jusqu'à 19,3 milliards de Lires au total contre les 51,669 attribués aux interventions dans l'Europe de l'Est (29,839 dans la seule Bosnie).

La baisse des ressources disponibles, qui a touché également le secteur urgence de la DGCS, dont les financements sont passés d'environ 200 milliards en 1993 à 110 en 1994 et en 1995, a évidemment imposé des choix; et la nécessité de sélectionner les engagements fait émerger une prise de conscience plus grande des intérêts effectifs de la sécurité italienne<sup>5</sup>.

L'intérêt évident accordé par la DGCS au théâtre balkanique tout proche - qui est du reste actuellement au centre de l'attention d'une grande part du volontariat privé - en est une preuve.

#### Répartition des fonds par organisme exécuteur

( Décembre 1992- Novembre 1993 )

	<i>Fonds distribués ( mld lires )</i>	<i>Pourcentage</i>
<i>DGCS</i>	64,57	32,20%
<i>Department Human Affairs</i>	21,4	10,67%
<i>Unicef</i>	20,6	10,27%
<i>ONG italiennes</i>	16,968	8,46%
<i>Croix - Rouge ( Icrc-Ficross )</i>	13,517	6,74%
<i>World Food Program</i>	14	6,98%

<sup>5</sup> Données mises gracieusement à disposition par le Bureau XIV de la DGCS du MAE

<i>World Health Organization</i>	12,61	6,29%
<i>Unhcr</i>	9,1	4,54%
<i>Agence d'Intervention sur le Marché Agricole ( Aima )</i>	6,21	3,1%
<i>Caritas</i>	5,7	2,84%
<i>Fao</i>	4,8	2,39%
<i>Armée de l'Air Italienne</i>	4,04	2,01%
<i>United Nations Development Program</i>	3,6	1,8%
<i>Pan American Health Organ.</i>	1,25	0,62%
<i>Cee</i>	0,95	0,47%
<i>Organisation Internationales des Migrations</i>	0,7	0,35%
<i>Coordinations Onu en Afghanistan</i>	0,5	0,25%

Source: DIPCO, MAE

D'autres considérations sont inspirées par l'analyse de la répartition des aides d'urgence par l'organisme exécuteur. On y rencontre, dans l'ordre, une forte fragmentation des allocations, la suprématie substantielle de la DGCS du MAE, une présence significative des ONG italiennes ainsi que des agences internationales plus ou moins liées à l'ONU.

Enfin, il convient de souligner la présence de l'Armée de l'Air parmi les bénéficiaires de ces aides d'urgence. Cette présence démontre que, dans une certaine mesure, l'Armée de l'Air est considérée par la DGCS comme un partenaire important pour la mise en pratique de ses propres interventions d'urgence, et ceci même si depuis quelque temps le nombre des vols humanitaires demandé au Dha (Department for Human Affairs) est en augmentation.

D'autre part, comme nous le verrons par la suite, l'Armée de l'Air Italienne a déjà mis en oeuvre des interventions complètes - comme <<l'Opération Ethiopie>>, commencée fin 1984 - mandatées par le MAE.

En outre, la présence sur la liste de l'Armée de l'Air - et non de la Défense - semble être une preuve ultérieure de l'existence d'un grave déficit de coordination entre les institutions responsables de la gestion de la politique de sécurité, défense et aide au développement <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nous faisons allusion, en particulier à organisation des sommets militaires italiens, qui est caractérisé par la dispersion des fonctions. A sein du Ministère de la Défense Italien, en effet, pas moins de six états majors en opération entrent en concurrence entre eux: le Cabinet du Ministre, l'Etat-Major de la Défense, le Secrétariat Général de la Défense et les trois Etats-Majors des Forces Armées. Il semble que les demandes d'utilisation des véhicules de l'Armée de l'Air parviennent au Cabinet du Ministre et soient

---

sélectionnées par celui-ci pour ensuite être transmises à l'Etat-Major de la Force Armée concernée. L'Etat Major de la Défense ne participerait que de façon marginale au processus.

### **3. L'engagement dans des actions humanitaire des Forces Armées italiennes à l'étranger**

*3.1. Distribution temporelle et géopolitique des interventions militaires majeures opérées par les Forces Armées italiennes à l'étranger. Typologie des situations et données quantitatives*

L'action humanitaire du gouvernement italien sur la plan international - à laquelle nous avons déjà fait allusion auparavant - ne se limite pas à la contribution offerte par les instruments de la politique de coopération au développement.

Très fréquemment, surtout dans les conditions d'urgence, l'exécutif italien s'est servi de l'instrument militaire pour envoyer et distribuer des aides alimentaires et sanitaires dans les pays touchés par de graves catastrophes naturelles ( tremblements de terre, inondations, famine, sécheresse) ou bien politico-économique (guerres civiles, effondrements de systèmes collectivistes).

L'engagement des Forces Armées au cours de ces événements a été traditionnellement déterminé par de nombreux motifs: la volonté de mettre en avant la solidarité de la nation italienne, par exemple, mais aussi l'exigence de freiner les mouvements migratoires directs vers l'Italie et, parfois, la nécessité de satisfaire l'instance humanitaire invoquée par l'opinion publique italienne.

Dans un premier temps, de par la complicité des liens internes et externes imposés à l'Italie par le contexte de la guerre froide, les interventions de secours humanitaires effectuées par les Forces Armées ont été surtout conduites par l'Armée de l'Air et se sont traduites par la mise en oeuvre de ponts aériens.

En 1959, les C-119 de la 46ème Aérobrigade participèrent à une opération de transport de médicaments à Libreville, dans ce qui était alors l'Afrique Equatoriale Française. En 1960, à l'occasion du tremblement de terre d'Agadir au Maroc, la même unité fut engagée dans l'évacuation des blessés en dehors de Casablanca.

Du mois de juillet de la même année jusqu'en juin 1962, la 46ème Aérobrigade a été sollicitée dans l'action de soutien humanitaire à l'ex Congo belge sous l'égide de l'ONU.

### Activité du <<Détachement Congo>>

Septembre 1960-Juin 1962

Sorties effectuées	2.177
Heures de vol	9.200
Quantité des aides transportées	9.000.000 livres
Passagers transportés	8.100

Source: AMI, CSS LUISS

C'est dans le cadre de <<l'Opération Congo>> que les Forces Armées italiennes subirent pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale des pertes à l'étranger, culminant dans l'épisode connu sous le nom de tragédie de Kindu. L'Armée de l'Air Italienne laissa sur le terrain trois appareils et vingt hommes.

L'activité de secours international mise en oeuvre par l'Armée de l'air continua pendant les années 60, 70 et 80 et ceci bien au-delà de la sphère des intérêts géopolitiques nationaux primordiaux. La 46ème Aérobrigade se retrouve en effet: à Téhéran et Barcelone en 1962; à Skopje en 1963; en Turquie en 1966 et en 1970, au Nicaragua et en Haute-Volta en 1973; en Ethiopie en 1975; à nouveau en Turquie en 1976; en Hongrie en 1977; en Yougoslavie et à Saint-Domingue en 1979; en Algérie et en Somalie en 1980; en Ogaden, Grèce, Iran, Tchad et Soudan en 1981; et encore en Somalie et en Angola en 1982, en Colombie et Mexique en 1985; au Cameroun en 1986 et en Arménie en 1988.

Certaines missions sont particulièrement intéressantes du point de vue du cadre au sein duquel elles ont été planifiées. L'<<Opération Ethiopie>> entamée par la 46ème Aérobrigade à la fin 1984, par exemple, a eu lieu en tant que mandat conféré à l'Armée de l'Air par le MAE, dans le contexte d'une activité de secours et de coopération au développement, afin de transporter des médicaments, des denrées alimentaires, et du matériel de divers type ainsi que du personnel médical, de la CRI et de la Coopération Italo-Ethiopienne<sup>7</sup>.

Pour la première fois, la politique nationale de coopération au développement de l'Italie avait pris également une dimension militaire.

---

<sup>7</sup> Au cours de <<l'opération Ethiopie>>, un pont aérien entre l'Italie et l'Ethiopie a été mis en place ainsi qu'un ensemble de liaisons aériennes internes dans la Corne de l'Afrique. On a utilisé un C-130 et, après le 4 décembre 1984, deux G-222. En seulement quatre mois, plus de 9 millions de livres de matériel varié a été transféré en Ethiopie, c'est-à-dire la même quantité qui a été portée par la 46ème Aérobrigade au Congo durant deux années d'activité. Ugo Tonini, *Opérations de l'Armée de l'Air*, in A. Mariani, A. Sion, U. Tonini, *Esperienze della partecipazione di Forze Armate Nazionali ad Operazioni Militari Multinazionali o di Forze dell'Onu*, Centro di Studi Strategici, LUISS, Rome, 1985, pp. 14-16.

Les interventions humanitaires de l'Armée de l'Air italienne s'opèrent virtuellement en continu. Le pont aérien sur Sarajevo, interrompu après qu'un G-222 ait été abattu et après la perte de son équipage (deux officers et deux sous-officiers) aurait pu entraîner un redimensionnement draconien de ce genre de missions<sup>8</sup>. Cela n'a pas été le cas, et dès que les conditions de sécurité nécessaires, à la reprise des vols humanitaires, ont été à nouveau remplies, l'engagement de la 46ème Aérobrigade dans les Balkans a repris dans toute son ampleur.

La Marine Militaire italienne a également été engagée en dehors des eaux territoriales nationales dans des opérations humanitaires. Elle a participé, avec le ct *Indomito*, à l'action de secours en faveur des victimes du tremblement de terre d'Agadir (1960); avec une équipe composée par les croiseurs *Vittorio Veneto* et *Andrea Doria* et les ct *Indomito* et *Impetuoso*, ainsi qu'avec le 3ème Groupe Hélicoptères de Catane, elle a pris part à l'activité de *humanitarian relief* en faveur des victimes des inondations de Tunisie (1973); et avec le navire logistique *Caorle*, au transport de matériel de premier secours vers le Montenegro touché par un tremblement de terre (1979).

Il convient de signaler, pour le rôle tout particulier qu'elle a joué, la mission accomplie par le VIIIème Groupe Naval (*Vittorio Veneto*, *Andrea Doria* et *Stromboli*) durant l'été 1979, pour porter secours aux *boat-people* vietnamiens à la dérive dans la Mer de Chine Méridionale<sup>9</sup>, et ayant atteint son point culminant dans le sauvetage de 902 naufragés.

L'engagement de l'Armée italienne dans le déroulement des interventions humanitaires à l'étranger est, par contre, un fait relativement plus récent, lié dans une large mesure aux développements de l'activité internationale de *peace-keeping* et aux bouleversements politico-économiques déterminés par la chute du Mur de Berlin.

Ce n'est en effet qu'à partir du début des années '80, que des unités de l'Armée ont pu participer à toute une série d'opérations particulièrement difficiles, de *peace-keeping* ou purement humanitaires, de façon autonome ou dans le cadre des dispositions multinationales. Aucune de ces missions n'a été privée d'une dimension humanitaire, et

---

<sup>8</sup> L'abattage a eu lieu le 3 septembre 1992. C'est justement la multiplication des engagements "à risque" de la 46ème Aérobrigade qui a mis en évidence deux problèmes. D'un côté, le temps mis à disposition pour réaliser les activités d'entraînement se réduit sensiblement; d'un autre côté, de graves lacunes ont été mises à jour du point de vue de la sécurité des véhicules employés- i G-222 - conçus pour opérer dans un environnement "sûr".

<sup>9</sup> Les groupes navals de la Marine Militaire Italienne sont des équipes temporaires d'unités créées en fonction d'exigences spécifiques. Leur numération suit un critère chronologique rigide. Par exemple, la task force constituée "ad hoc" pour l'envoi et le retrait du contingent italien de la Somalie et celle envoyée

ceci à partir de la création de l'hôpital de camp *Italcon II* à Beyrouth, et ensuite cédé à la population de la capitale libanaise<sup>10</sup>.

Les opérations à fortes connotations humanitaires ont été, avant tout, celles qui ont vu comme protagonistes les contingents *Airone* au Kurdistan, *Pellicano* en Albanie, *Ibis* en Somalie et, dans une certaine mesure, *Albatros* au Mozambique<sup>11</sup>.

*Airone* a été la composante italienne de l'opération multinationale <<Provide Comfort>> organisée et guidée par les Etats-Unis sous le patronage de l'Onu, afin de protéger le retour en Iraq des réfugiés kurdes confinés en territoire turc pour fuir la répression du régime de Saddam Hussein (évalués à environ 500.000).

D'un point de vue politique, la participation des Forces Armées Italiennes à <<Provide Comfort>> s'est imposée essentiellement comme un "acte de réparation" du Gouvernement de Rome pour compenser l'absence d'un de ses contingents "terrestre" au cours de la Guerre du Golfe, mais a également visé à satisfaire une certaine "pression humanitaire" de la part de son opinion publique interne. Pour autant, elle n'a pas été décidée en vertu de considérations attenantes pressantes de la sphère de la politique de sécurité nationale, comme cela aurait pu être le cas si elle avait eu comme motivation l'exigence d'étouffer à la racine un éventuel développement d'un mouvement migratoire des réfugiés kurdes vers le territoire de l'Europe Communautaire<sup>12</sup>.

Le caractère d'urgence de la question kurde et les difficultés logistiques et politico-militaires inhérentes à l'exécution d'un programme de humanitarian relief complet en faveur d'une population aussi nombreuse, et dispersée dans une zone géographique aussi accidentée aurait de toutes manières rendu nécessaire le recours à la force militaire. Un engagement rapide et efficace des instruments de la coopération au développement ce serait certainement révélé intempestif et insuffisant.

L'activité humanitaire des soldats italiens au Kurdistan s'est articulée essentiellement autour de deux phases.

---

pour protéger le repli des derniers casques bleus de Mogadiscio ont été désignées respectivement comme les groupes navals XXIV, XXV et XXVI.

<sup>10</sup> Au Liban, l'Armée italienne a également protégé les interventions humanitaires de la Croix Rouge, de la Caritas et d'autres sujets. Cf. Giovanni Nervo, *Difendere gli aiuti con le armi?*, in <<Arcobaleno>>, Revue Bimestrielle de la Caritas italienne, n°19, mars-avril 1994, p.16.

<sup>11</sup> Les contingents de l'Armée italienne en mission à l'étranger sont, depuis le début des années '90, identifiés avec le nom d'un oiseau exotique.

<sup>12</sup> Une approche semblable, d'ailleurs, serait tout à fait justifiée. L'abandon, de la part des Occidentaux, de la cause des Kurdes, laissés à eux-même au début de l'année 1995 face à l'offensive violente déchaînée par les turcs contre eux dans l'Iraq septentrional, s'est immédiatement traduite par l'apparition de réfugiés kurdes sur les côtes des Pouilles (en avril 1995).

**Activité humanitaire du contingent *Airone* au Kurdistan  
( Mai - Juillet 1991 )**

<b>Personnes visitées et soignées</b>	<b>16.500</b>
<b>Personnes hospitalisées</b>	<b>235</b>
<b>Interventions chirurgicales</b>	<b>127</b>
<b>Parachutages d'aides humanitaires</b>	<b>30</b>
<b>Materiel parachuté (en tonnes)</b>	<b>109</b>
<b>Missions aériennes de transport de matériel de secours</b>	<b>9</b>

Sources: SME e <<Rivista Militare>>, 1992

Dans la première, la composante aérienne du contingent a participé aux parachutages en faveur des civils kurdes réfugiés sur les montagnes.

Dans la seconde, le dispositif terrestre italien s'est occupé de la création et de la protection des nombreux camps d'accueil en territoire iraquien, en activant et en mettant à disposition des réfugiés, les services de son propre hôpital de camp. *Airone* a en outre, comme nous le verrons ultérieurement d'une manière plus approfondie, concourru au transport des aides destinées aux kurdes et a offert sa collaboration aux agences humanitaires onusiennes et aux ONG présentes au Kurdistan.

La genèse et la nature de l'opération du contingent *Pellicano* en Albanie ont été très différentes.

Le Gouvernement italien, après avoir négocié et obtenu un accord préventif de son homologue albanais figurant dans le Mémoire d'Accord du 24 Août 1991, a décidé d'envoyer un détachement désarmé de sa propre Armée en Albanie, dans l'intention de freiner, par la distribution directe d'aides à la population civile, l'exode vers les côtes des Pouilles, exode ayant trouvé un point culminant dans le débarquement à Brindisi d'environ 20.000 réfugiés <sup>13</sup>.

Dans le cas présent, le recours à l'instrument militaire a été délibéré sur la base d'exigences primaires de la politique de sécurité nationale et motivé par le caractère d'urgence pris par la situation.

La faible présence des ONG italiennes sur le territoire albanais et l'engagement contenu de la politique gouvernementale de coopération au développement - en partie une conséquence de la fermeture hermétique des frontières mise en place par le régime socialiste de Tirana pendant toute la durée de la Guerre Froide - ne permettaient pas, du reste, de compter sur des solutions alternatives.

L'action humanitaire de *Pellicano* s'est concrétisée par une multiplicité d'initiatives. Après avoir mis totalement sous surveillance le territoire albanais et avoir créé des points de rassemblement des aides provenant de l'Italie et de la Communauté Européenne, les militaires italiens désarmés, (à l'exception d'un noyau restreint de 18-30 carabiniers avec une fonction de sécurité interne,) mais protégés par la Police d'Etat de l'Albanie, se sont occupés de la distribution de biens de première nécessité en organisant des convois blindés qui ont traversé tout le pays <sup>14</sup>. Pour rejoindre les localités plus inaccessibles et non reliées par des routes, ils ont parfois aussi utilisé des hélicoptères.

En outre *Pellicano* a mis en place des unités sanitaires, fournissant à la population civiles des services (visites, hospitalisation, et même "évacuation" d'urgence vers les hôpitaux mieux équipés des Pouilles) ainsi que des médicaments <sup>15</sup>.

L'opération *Pellicano* a certainement été un succès opératif ainsi qu'une manifestation originale de la stratégie nationale de contenance des flux migratoires à travers l'envoi d'aides sur le lieu.

**Activité humanitaire du contingent *Pellicano* en Albanie  
( Octobre 1991- Décembre 1993 )**

<b>Materiel transporté ( en tonnes)</b>	<b>300.000</b>
<b>Km parcourus par les véhicules de l'armée italienne</b>	<b>18.000.000</b>
<b>Interventions sanitaires</b>	<b>180.000</b>

Fonte: SME, 1994

Cette politique aurait cependant pu donner des résultats plus durables - même du point de vue de la prévention des flux migratoires - si à la présence militaire temporaire avait succédé une utilisation plus rationnelle des instruments gouvernementaux et non-gouvernementaux de la coopération au développement et une gestion plus active des intérêts italiens en Albanie.

La participation italienne successive aux opérations de pacification et de secours humanitaire en Somalie a été sous tous les profils la mission plus complexe jamais

---

<sup>13</sup> Une mesure ultérieure contre les ondes migratoires a été la transposition des motovedettes des Gardes Côte italiens à Valona et dans d'autres bases navales albanaises.

<sup>14</sup> Les principaux centres de rassemblement et de triage des aides ont été établis près des ports de Durazzo et Valona. A partir de ces localités, le matériel était dirigé vers vingt-sept centres de districts mis en évidence par les autorités albanaises (qui sont ensuite passés à une cinquantaine). Chaque jour ont été organisés jusqu'à 20 colonnes automobiles indépendantes et autosuffisantes. Etat Major de l'Armée, *Pellicano in Albania. Una missione dell'Esercito Italiano*, Rome, 1993, pp. 11 e 21.

affrontée par les Forces Armées italiennes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, comme en démontre le nombre élevé de pertes humaines à déplorer ainsi que les niveaux quantitatifs des prestations offertes par le contingent *Ibis*.

*Ibis* a été une opération essentiellement interarmées, même si l'on note une évidente domination des unités de l'Armée réparties sur le terrain. L'Armée de l'Air, en effet, a participé de façon déterminante au support logistique et à la protection aérienne du dispositif terrestre. La Marine a joué un rôle non moins important - avec ses propres navires qui ont assuré l'arrivée et le rapatriement du contingent - mais également avec sa propre infanterie, le Bataillon San Marco.

L'engagement humanitaire du contingent - imposé par le mandat de l'Onu mais également par des considérations d'opportunité - a été à la fois direct et indirect et mis à jour une gamme d'interventions extraordinairement étendue.

**Activité humanitaire du contingent *Ibis* en Somalie  
( Décembre 1992-Janvier 1994 )**

<b>Escortes à convois humanitaires</b>	<b>568</b>
<b>Visites médicales en faveur de la population</b>	<b>202.290</b>
<b>Journées d'hospitalisation en faveur des civils</b>	<b>8.859</b>
<b>Interventions chirurgicales en faveur des civils</b>	<b>558</b>
<b>Ecoles réouvertes</b>	<b>100</b>
<b>Livres d'étude distribués</b>	<b>22.000</b>
<b>Orphelinats restructurés et assistés par le contingent</b>	<b>22</b>
<b>Interventions vétérinaires et traitements antiparasitaires</b>	<b>233.000</b>
<b>Denrées alimentaires distribuées par l'Armée ( tonne)</b>	<b>246,7</b>
<b>Nombre de vêtements distribués</b>	<b>28.590</b>
<b>Puits d'eau remis en route</b>	<b>10</b>

Source: *Operazione Somalia*, 1994

Les militaires italiens, en effet, ne se sont pas limités à distribuer des aides alimentaires et vestimentaires pour le compte du Gouvernement de Rome, mais ils ont aussi mis à disposition des aides sanitaires et vétérinaires de façon massive et ont effectué des interventions sur le tissu social et productif somalien, par la réouverture d'écoles, la restructuration d'orphelinat et la remise en route de puits d'eau potable, non

---

<sup>15</sup> Les hôpitaux albanais ne disposaient pas, entre autre, de gazes, de médicaments de base, d'insuline et d'autres antibiotiques essentiels comme la streptomycine. Les installations radiologiques dataient des années 20. Etat Major de l'Armée, *Pellicano in Albania*, op. cit., p. 13.

seulement à Mogadiscio mais aussi dans les villages dispersés dans la savane le long de la "Strada Imperiale".

D'un point de vue <<indirect>>, il convient de signaler la protection offerte aux convois alimentés par les agences de l'Onu et l'activité mise en place en collaboration avec les ONG italiennes et étrangères qui fera l'objet d'une section successive de la recherche.

L'engagement militaire du contingent *Albatros* envoyé au Mozambique a été, à l'inverse, plus limité et "conventionnel", ayant été configuré essentiellement comme une activité complémentaire et relativement secondaire par rapport au but principal de la mission, qui consistait dans la protection du couloir de Beira.

Dans ce cas également, de toute manière, l'activité de *humanitarian relief* fournie par les militaires italiens a été tout autant de type direct que de type indirect. Des distributions "autonomes" d'aides ont été en effet effectuées, et des infrastructures sanitaires importantes ont été mises à disposition des civils mozambiques par le "Repasan" de Chimoio.

En outre, dans la zone de compétence italienne, les militaires d'*Albatros* ont escorté des convois routiers et ferroviaires chargés d'aides humanitaires d'origine non nationale.

Lors de la mise sur pied de ces missions aériennes, navales, terrestres et interforces, conduites à la fois en et en dehors de l'Europe, les Forces Armées italiennes ont remporté d'importants succès et ont acquis une expérience significative à tel point qu'il est aujourd'hui de notoriété publique que leur engagement dans les situations d'urgence d'intérêts nationaux et en présence d'important problèmes de sécurité et d'obstacles logistiques, a une valeur irremplaçable.

#### Activité humanitaire des contingents *Albatros I* et *II* au Mozambique

( Avril 1993 - Décembre 1994 )

<b>Civils mozambiques visités</b>	<b>22.974</b>
<b>Civils mozambiques hospitalisés/soignés</b>	<b>619</b>
<b>Aides humanitaires distribuées de façon autonome (en tonnes)</b>	<b>50</b>
<b>Convois routiers escortés</b>	<b>44</b>
<b>Convois ferroviaires escortés</b>	<b>158</b>

Source: *Soldati Blu* ( Seconde Partie ), 1995

### 3.2. Coûts des missions et modalités de financement.

Face aux prestations fournies, il faudra également considérer les coûts que l'engagement des Forces Armées dans des opérations humanitaires comporte.

Le financement des missions de *peace-keeping* et de *humanitarian relief* menées par les militaires italiens est en effet la source d'une multitude de problèmes que ce soit du point de vue des coûts à supporter que de celui de leur répartition.

Il est nécessaire tout d'abord de faire une distinction entre les opérations de conception, de planification et d'exécution uniquement nationales et les missions au cours desquelles, au contraire, l'action humanitaire des militaires italiens se place dans le cadre d'un contexte plus ample de missions multinationales sous l'égide de l'ONU.

Alors qu'en effet, les premières comme *Pellicano*, doivent être payées en se tenant exclusivement aux finances nationales, pour les secondes, au contraire, une contribution de la part des Nations Unies est en théorie prévue. D'autre part, de ce point de vue, les expériences faites jusqu'ici n'ont pas été particulièrement confortantes pour l'Italie: en Somalie, par exemple, le Gouvernement de Rome a dû couvrir plus de 95% des coûts liés à la présence de son propre contingent dans *Restore Hope* et *Unosom II*. La différence entre les missions nationales et les missions multinationales est donc faible, tout du moins sous le profil financier.

Un second facteur qui influe sur les coûts effectifs à charge de l'Etat italien est représenté par le degré de difficulté objective de l'opération. En général, les coûts liés à l'engagement des Forces Armées dans des opérations humanitaires croissent proportionnellement à la distance entre le théâtre opératif et le territoire métropolitain et au degré de résistance opposée par les factions en lutte sur le terrain. Même lorsque l'on peut compter sur la proximité géographique du théâtre et sur une relative absence d'opposition, les interventions militaires s'avèrent plus coûteuses de celles pouvant être mises en oeuvre par les instruments civils de la coopération publique et volontaire.

Coût de la mission en Somalie

<i>Coût total de la mission</i>	<b>926,6 mld Lires</b>
<b>Charges soutenues par l'ONU</b>	<b>49,3 mld lires</b>
<b>Charges soutenues par l'Italie</b>	<b>877,3 mld lires</b>
<b>dont : Ministère de la Défense</b>	<b>447,4 mld lires</b>
<b>Ministère des Aff. Etrangères</b>	<b>151,1 mld lires</b>
<b>Ministère du Trésor</b>	<b>278,7 mld lires</b>

Source: *Operazione Somalia*, 1994

D'après l'expérience italienne, les dépenses engagées pour l'entretien du contingent envoyé à l'étranger en mission humanitaire ont varié de 10 milliards par mois pour *Pellicano*, le détachement désarmé envoyé en Albanie, à environ 80 milliards, somme qui s'est avérée nécessaire pour entretenir le plus consistant *Ibis* en Somalie. Par contre, les interventions d'urgence les plus ambitieuses de la DGCS ont rarement comporté des dépenses supérieures à 50 milliards annuels pour chaque pays<sup>16</sup>.

Les raisons de cette disproportion dans les coûts des deux typologie d'intervention sont multiples<sup>17</sup>.

Tout d'abord, les opérations humanitaires militaires exigent une quantité accrue d'hommes et de moyens par rapport à celles conduites par la coopération publique directe ou par l'intermédiaire des ONG. En effet, au lieu des équipes petites et agiles de spécialistes (décentrés, dispersés sur le territoire et coordonnés de façon limitée), les forces Armées envoyées à l'étranger sont de grandes unités organiques sujettes à un contrôle centralisé, dotées d'Etats majors et équipées pour toute une gamme d'éventualités qui comporte également celle de possibles combats. C'est à cette caractéristique qu'il faut attribuer une partie non négligeable des coûts majeurs imposés par le recours à l'instrument militaire.

En second lieu, pour expliquer cette différence dans les dépenses il faut aussi signaler le fait que les rétributions du personnel militaire italien en mission à l'étranger sont nettement supérieures à celles offertes par la DGCS aux volontaires coopérants. Ce différentiel est en grande mesure déterminé par le recours important que la Défense italienne fait à ce que l'on appelle le <<volontariat de recrutement>>, un système qui encourage la participation des conscrits aux missions de *peace-keeping* et de *humanitarian relief* à l'étranger avec la concession de rémunérations exceptionnelles: un régime qui n'est vraisemblablement pas destiné à être modifié dans le court terme<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> A titre d'exemple, les activités pilotées de la base de Split par la DGCS ont coûté en 1995 moins de 30 milliards. Au cours de la phase la plus aigüe de la crise alimentaire, entre la fin de 1992 et la fin de 1993, en Somalie la coopération publique d'urgence a engagé environ 66 milliards, moins de 10% du chiffre alloué à la même époque au contingent militaire.

<sup>17</sup> La disproportion a atteint son maximum en Somalie où pour le contingent militaire 926 milliards ont été dépensés en un peu plus d'une année, contre les 310 milliards alloués par la DGCS entre 1990 et 1993.

<sup>18</sup> Une exception a toutefois été constituée par le contingent engagé en Bosnie de décembre 1995 à juin 1996. En vertu de leur nature de soldats en service volontaire prolongé, en effet, les militaires de la Brigades <<Garibaldi>> ont été payés nettement moins de leurs collègues d'appelés précédemment engagés au Kurdistan, en Somalie et au Mozambique. Après la relève de la <<Garibaldi>> de la part de la <<Folgore>>, cet élément de nouveauté a été gommé.

Les opérations humanitaires des Forces Armées ont donc un coût économique très élevé, avec lequel il convient tout de même de mettre en relation les possibles coûts humains, qui peuvent se révéler très élevés, comme cela s'est vérifié en Somalie, où l'Armée italienne a perdu 10 hommes. Ceci devrait en conseiller un usage des plus prudents et parcimonieux.

Il existe un autre aspect problématique en relation avec le financement des missions humanitaires militaires. Du moment que la participation italienne aux missions humanitaires décidées par l'ONU est normalement financée uniquement, pour une part minime par le Palais de Verre, les coûts relatifs incombent presque entièrement aux finances nationales et, étant donné le caractère extraordinaire de ces interventions et l'érosion continue des financements destinés à la Défense, les coûts en question doivent donc être soutenus en collaboration avec d'autres Ministères, avec des variations de budget subites qui soumettent à des pressions ultérieures la gestion déjà difficile de la comptabilité publique italienne.

Des anomalies de taille ont déjà été relevées. Par exemple, le Ministère des Affaires Etrangères a contribué de façon significative à la couverture financière de l'opération *Ibis* et, à contre coeur, a dû renoncer à une partie des ressources originellement destinées au fonds pour la coopération.

D'autre part, comme nous l'avons déjà anticipé, le financement occasionnel des interventions militaires italiennes de la part du MAE - imposé par le Gouvernement et le Parlement - n'autorise pas à considérer les Forces Armées et le Ministère de la Défense (MD) en tant que sujets actifs de la politique italienne de coopération, chose qui est même explicitement exclue par la Loi 49/1987.

### *3.3 L'humanitarian relief dans la doctrine et la pratique italienne du peace-keeping. Quand et pourquoi déléguer des tâches humanitaires aux militaires? Le point de vue des Forces Armées italiennes.*

La considération dont jouissent les aspects humanitaires à l'intérieur de la doctrine et des pratiques italienne du *peace-keeping* est le résultat d'une réflexion sur l'expérience accomplie à l'étranger à partir du début des années 80.

Les Etats Majors des Forces Armées italiennes semblent actuellement être conscients qu'aucune stratégie de contenance des tensions internationales ne peut à présent se passer d'une série d'actions de support au processus de paix.

Cette série d'actions prévoit - avec des interactions partielles ou en série - des initiatives de diplomatie préventive, activités de *humanitarian relief*, opérations de *peace-keeping* et de *peace-building* et, dans des circonstances extrêmes, le recours au *peace-enforcement*.

Une opinion largement diffusée dans le monde militaire italien, est que les activités de secours humanitaire doivent être confiées en première instance - en temps de paix comme en temps de guerre - aux organisations civiles constituées dans ce but, de la Croix-Rouge Internationale aux ONG nationales. Ceci, pour des raisons d'opportunité politique, ainsi que d'efficacité économique et militaire.

L'engagement des Forces Armées à l'étranger en vue de la fourniture de prestations humanitaires constitue toujours, en effet, en premier lieu une forme d'ingérence dans la sphère de souveraineté de l'Etat auquel sont destinées les aides, ceci entraînant des problèmes délicats également d'ordre juridique.

Les interventions militaires, en outre, comme nous l'avons déjà expliqué, sont extrêmement coûteuses, à partir du moment où la logistique des Forces Armées se base sur le concept de <<redondance>> et est ainsi, d'une certaine façon, moins flexible - d'un point de vue économique - de celle des ONG.

Alors que ces dernières peuvent varier le flux des ressources engagées et des prestations fournies en fonction du développement de la situation sur le terrain, et tenant compte du rapport coûts-bénéfices, les unités militaires sont structurées et équipées en fonction de la fourniture constante d'un service standard établi *ex ante*.

Dans le calcul de la logistique militaire de *l'humanitarian relief*, pourtant, la prévision de l'usure des moyens et des cycles de manutention entre en ligne de compte, ce qui amène les Forces Armées à engager un plus grand nombre de ressources et, souvent, à les utiliser peu efficacement d'un point de vue économique. Leur objectif est d'atteindre un but quantitatif qui peut revêtir la forme d'un nombre de tonnes d'aides distribuées ou des interventions sanitaires effectuées par jour ou par mois. Ainsi, la <<redondance>>, rend la logistique militaire moins flexible et compétitive - d'un point de vue économique - que celle des ONG.

Enfin, l'utilisation des Forces Armées à des fins humanitaires constitue certainement un emploi impropre, mais cependant possible, de l'instrument militaire, qui est équipé et entraîné principalement en vue du combat et de la production de <<sécurité>><sup>19</sup>.

Quand, cependant, l'organisation des interventions humanitaires de la part des coopérants gouvernementaux et des ONG devient trop risquée, du fait de l'existence d'une opposition à l'intérieur du pays bénéficiaire, ou trop compliquée, du fait de l'existence d'une barrière logistique ou d'une situation d'urgence, on reconnaît également généralement dans l'environnement militaire que peut être rendue nécessaire l'attribution aux Forces Armées de missions de *humanitarian relief*.

L'utilisation de la Marine en Indochine - en faveur des *boat-people* vietnamiens - de l'Armée en Albanie et de l'Armée de l'Air dans l'ex-Yougoslavie (pont aérien sur Sarajevo), faisant abstraction des considérations politiques de mérite qui l'ont dicté à chaque fois, ont une justification opérative de ce genre.

Ce seuil ayant été franchi, avec la décision d'employer les Forces Armées, les secours, le transport et la distribution des aides adoptent de nouvelles caractéristiques, <<militaires>>. Les actions de support humanitaires entrent, ainsi, dans une phase <<extraordinaire>>.

Durant cette phase <<extraordinaire>>, l'*humanitarian relief* peut être confié exclusivement ou en majorité aux militaires, rendant possible toute une gamme de situations, dépendant des conditions de base de l'intervention. Ceci s'est passé, par exemple, à l'occasion des missions de l'Armée Italienne en Albanie, au Kurdistan et en Somalie, ainsi que dans des interventions humanitaires d'urgence diverses et nombreuses, effectuées par la Marine et l'Armée de l'Air, planifiées explicitement pour la distribution d'aides humanitaires en situations d'urgence.

D'autres fois, pourtant, les contingents italiens employés à l'étranger dans des missions de *peace-keeping* traditionnelles - comme à Beyrouth et au Mozambique - ont inséré l'*humanitarian relief* au sein de leur propre activité opérative, et ceci plus par volonté d'obtenir un résultat pratique, c'est-à-dire la conquête d'un consensus de la part des populations civiles et une insertion plus efficace des unités militaires dans le

---

<sup>19</sup> Ce point de vue est également partagé par certains éléments de la *Humanitarian Community* italienne. Par exemple, Giovanni Nervo, membre de la Caritas, a écrit à ce propos: << dans le cas d'une ingérence humanitaire; aux fins de la protection des aides humanitaires, l'utilisation de l'armée semble une utilisation impropre, justement parce que l'instrument est voué à d'autres objectifs: ce serait comme utiliser un char d'assaut pour le transport de passagers!... en situation d'urgence on peut aussi utiliser celui-ci, mais il faut tenir clairement à l'esprit que l'instrument n'est pas adapté et que son utilisation en est impropre, que ce soit

territoire à contrôler, que sur la base d'un mandat délibéré de la part d'autorités politiques nationales ou multinationales (de type Onu).

C'est probablement le succès remporté au Liban avec l'ouverture aux civils palestiniens de l'hôpital militaire du contingent Italcon qui a provoqué l'insertion des actions de secours humanitaire parmi les instruments essentiels à la réussite des opérations italiennes de *peace-keeping*. Après Beyrouth, en effet, la doctrine italienne du *peace-keeping* et ses manifestations pratiques auront constamment une dimension humanitaire. A l'hôpital "libanais" de l'Italcon succèderont le dispensaire de Mogadiscio et le "Repasan" de Chimoio, et encore les Circuits Opératifs Humanitaires (COU) actifs en Somalie.

Quelque soit les moyens utilisés par les militaires pour mettre en oeuvre des opérations humanitaires, ils peuvent substituer complètement ou bien soutenir les organisations de volontariat civil.

Dans le second cas, d'ailleurs, des problèmes particulièrement délicats se posent, tout particulièrement sous le profil de la sécurité du personnel civil.

A ce sujet, il ne semble pas exister de solutions absolues adaptées à toutes les circonstances. Tout dépend du contexte dans lequel se déroule la double intervention civile et militaire. A Beyrouth, le commandement italien juge "provocatrice" - et donc contre-productive - une présence trop voyante des escortes militaires aux côtés des agences humanitaires ( par exemple, la Croix-Rouge). A Mogadiscio, au contraire, la protection rapprochée des convois et des <<points de distribution>> par les casques bleus était une condition essentielle au déroulement de l'action humanitaire.

---

pour le danger qu'encourt des militaires non entraînés, que pour le risque toujours présent de faire basculer l'intervention humanitaire en guerre>>. Giovanni Nervo, *Difendere gli aiuti con le armi?* , op.cit. p.17.

#### **4. Les rapports entre ONG italiennes et Forces Armée italiennes sur le théâtre des opérations. Les études de cas.**

##### *4.1. La position des Fédérations sur l'opportunité politique, la convenance économique et l'efficacité technique des interventions humanitaires menées par les ONG et les Forces Armées*

La position du monde de la coopération au développement, gouvernementale ou non, est, dans un certain sens, profondément différente, même si sur quelques questions spécifiques, nous pouvons noter des convergences significatives.

Ceci ne doit pas étonner outre mesure, étant donné que les points de départ et, dans de nombreux cas, les intérêts et les valeurs à protéger sont différents.

Les ONG, en effet, reprochent aux militaires - et surtout au Gouvernement qui décide de leur engagement - beaucoup de choses.

Premièrement, une moins bonne connaissance du terrain. Les ONG, en effet, arrivent d'ordinaire dans les zones de crise bien avant les unités militaires et avec la prospective d'y rester à moyen-long terme, surtout lorsqu'elles doivent réaliser un projet <<de développement>>. En fonction de cet objectif, les ONG cherchent immédiatement à établir des formes organiques de contact avec les leaders locaux et avec la population.

Ceci, d'après la communauté du volontariat civil italien, n'est pas toujours le cas pour les contingents militaires, et ceci également du fait des conditions propres, qui incitent à envoyer les Forces Armées à l'étranger.

Alors qu'un volontaire d'une ONG Focsiv ou Cocis connaît à l'avance le projet qu'il devra réaliser et sait qu'il devra rester au moins deux ans dans le pays dans lequel il est envoyé, le soldat italien, en effet, part sans préavis vers une destination connue très sommairement et avec la prospective d'y rester pour une période brève: de trois à neuf mois, qui peut cependant augmenter sensiblement selon la situation sur le terrain.

Les rapports avec les systèmes politiques et sociaux des pays hôtes, par conséquent, seraient établis plus superficiellement, en vue d'atteindre la sécurité militaire à brève échéance.

En outre, d'après les ONG, l'emploi des Forces Armées en missions humanitaires directes ou <<de concours>>, serait contre-productive également du point de vue uniquement politique. En créant, par leur seule présence une compression de la

souveraineté nationale de l'Etat hôte, les militaires s'attirent l'hostilité de l'environnement au sein duquel ils sont appelés à opérer, ceci entraînant des retombées négatives significatives également sur la marge de manoeuvre des ONG qui autrement seraient plus libres.

En effet, on a coutume de dire que les ONG peuvent créer des *interfaces* avec les gouvernements locaux, ce qui n'est pas toujours à la portée des unités militaires, et ceci également du fait de l' "importance" politique diverse de leurs interventions.

Les ONG, en outre, craignent les conditionnements politiques qui peuvent dériver de la présence d'un fort contingent militaire derrière elles et désirent éviter toute forme d'identification de leur action à celle de l'Etat qui les protège<sup>20</sup>.

Il existe ensuite d'autres objections à caractère économique et technique.

Les interventions militaires "humanitaires" soustraient de l'argent à la coopération; elles sont, en moyenne, plus coûteuses que celles confiées au volontariat civil - comme le reconnaissent également les Etats-Majors - et sont souvent techniquement incorrectes, en privilégiant les dimensions quantitatives et non qualitatives de l'action de *humanitarian relief*.

En distribuant de grandes quantités de denrées, en remettant en marche et en restaurant des infrastructures selon les standards "occidentaux", par exemple, les Forces Armées réalisent des interventions de grande "visibilité" qui accroissent les consensus de l'opinion publique intérieure sur leurs opérations, mais qui n'ont aucune chance de résister à leur départ.

Le monde de la coopération gouvernementale et non gouvernementale, également, reconnaît d'ailleurs l'existence de certains éléments positifs de l'utilisation de l'instrument militaire. Les Forces Armées, en effet, peuvent se révéler importantes en présence d'un grave problème de sécurité ou quand leurs ressources logistiques imposantes deviennent indispensable. Pourtant, et ceci surtout dans les situations

---

<sup>20</sup> A cet égard, il convient de considérer les objections soulevées par Giovanni Nervo qui constate à quel point la protection des puissances coloniales n'ont pas toujours profité aux missionnaires européens. Au Guatemala, par exemple, la protection accordée par le Gouvernement espagnol aux missions, s'est traduite par un désastre au moment où s'est achevée la domination de Madrid. Ceci est arrivé parce que les missionnaires - les volontaires de l'époque - avaient été considérés comme une émanation de l'impérialisme espagnol. Les ONG doivent donc éviter leur identification avec quelque système politique répressif que ce soit et avec les intérêts des grandes puissances. La *Caritas* - souligne toujours Nervo - a à cet effet refusé la protection de l'Armée Ghanaise, offerte par un Gouvernement marxiste-léniniste. Elle a par contre accepté de courir le risque en Thaïlande où elle a été escortée par l'Armée locale, dans la mesure où elle collaborait avec le Gouvernement de Bangkok pour l'exécution d'un important programme d'assainissement sanitaire des provinces de frontière avec le Cambodge. Giovanni Nervo, *Difendere gli aiuti con le armi?*, op.cit., pp.16-17.

d'urgence, il apparaît comme opportun également au sein de la communauté des coopérants de rechercher des formes de collaboration, que ce soit à Rome ou sur chaque théâtre de crise, ayant pour objectif de profiter au maximum des caractéristiques propres à chaque instrument.

La proposition récemment avancée par le Cis, Consorzio Italiano di Solidarietà<sup>21</sup>, tend du reste à atteindre l'objectif d'une collaboration accrue, pour le renforcement de la collaboration avec le Ministère de la Défense dans le domaine de la Table de Coordination pour les Aides à l'Ex-Yougoslavie, qui a été instituée en 1992 et à laquelle participent tous les principaux sujets publiques et privés impliqués dans la coopération d'urgence sur l'autre rive de l'Adriatique: un signe symbolique de l'importance croissante attribuée aux militaires de l'*Humanitarian Community* nationale<sup>22</sup>.

La prise de conscience, selon laquelle des actions coordonnées DGCS-ONG-Forces Armées permettraient d'obtenir un caractère plus incisif pour chaque interventions, que ce soit en termes politiques ou humanitaires, est en train de se répandre.

#### *4.2. Rapports entre Forces Armées, agences humanitaires et ONG nationales sur le terrain: les études de cas.*

A cette augmentation de la prise de conscience, n'ont pas été étrangères les expériences accomplies sur le terrain par les fonctionnaires de la DGCS, par les volontaires des ONG et par les soldats des Forces Armées italiennes. L'amélioration des rapports entre ces trois sujets a été, en effet, constante, malgré les difficultés et les problèmes qui ont été rencontrés occasionnellement.

La collaboration entre civils et militaires dans le domaine des secours humanitaires a débuté dans les années 80, avec la mission de l'Armée italienne au Liban et l'«Operazione Etiopia» précitée qui a vu la 46ème Aérobrigade agir pour le compte de la Coopération Italo-éthiopienne.

---

<sup>21</sup> Le Cis, né le 26 mars 1993, est une institution non gouvernementale qui coordonne plus de 200 sujets actifs en ex-Yougoslavie: ONG, organismes religieux et associations privées. Cf. Lunaria en collaboration avec Cis, *La sfida della solidarietà per la pace et la convivenza*, brochure, Roma, 1995.

<sup>22</sup> Cf. Cis, *Ex-Yougoslavia. si è fermata la guerra. Ora c'è da costruire la pace. Richieste immediate al Governo italiano*, document dactylographié, Rome, 1995. Au point 4 on peut lire, parmi les requêtes « assurer par les tâches de la mission militaire italienne le soutien à la présence des organisations humanitaires italiennes et internationales ». En outre, au point 5, on ajoute: « institution, dans le cadre de la Table de Coordination près la Présidence du Conseil, d'un siège spécifique de coordination entre MAE, Ministère de la Défense et organismes engagés sur le lieu pour garantir la liaison et la collaboration entre la présence militaire italienne et celle humanitaire et de solidarité ». La Défense fait partie de la Table de Coordination depuis sa création.

En réalité, cependant, ce sont surtout les missions au Kurdistan, en Albanie, en Somalie, au Mozambique et en Bosnie qui ont modelé et affiné progressivement, à la fois les techniques d'intervention humanitaire et les rapports entre Forces Armées et ONG dans le déroulement des activités de *humanitarian relief*. Et c'est justement pour cette raison que nous avons décidé de dédier une section entière de la présente recherche à l'approfondissement des événements liés à ces opérations.

#### 4.2.1. Le Kurdistan

L'envoi du contingent *Airone* au Kurdistan irakien a été, comme nous l'avons vu dans une autre partie de la recherche, la première mission militaire humanitaire importante affrontée par l'Armée italienne de l'après-guerre.

A vrai dire, il y avait eu l'intervention au Liban de *Italcon* dans le domaine des Mnf 1 et 2, à cheval entre 1982 et 1984. Cependant, à ces occasions, la dimension humanitaire n'avait pas véritablement caractérisé la nature de la mission. Le contingent italien, en effet, même s'il mettait en oeuvre des activités humanitaires, avait été envoyé par le Gouvernement de Rome en vue d'un objectif précis étroitement politico-militaire: à savoir la protection de l'évacuation de l'Olp en dehors de la capitale libanaise et l'interposition entre les différentes factions en lutte à Beyrouth. Le contingent italien, au-delà de cette fourniture directe d'assistance humanitaire, ne s'engagea pas plus avant. La couverture offerte, par exemple, à la Croix Rouge Internationale et la Caritas, fut de type tout à fait indirect et limité à une assurance générique de sécurité sur la zone de leur compétence. Des escortes rapprochées ne furent jamais organisées, ceci également afin de ne pas compromettre par leur militarisation, l'impartialité absolue des initiatives prises par les principales agences humanitaires internationales qui étaient accourues à Beyrouth.

Par contre, *Italfor Airone*, a représenté la contribution italienne à l'opération multinationale *Provide Comfort* constituée par une coalition construite et guidée par les Etats Unis en exécution de la résolution 688 du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui avait explicitement demandé une intervention de la communauté internationale pour secourir les populations kurdes en Iraq septentrional, pour les protéger des représailles du régime de Saddam Hussein et leur permettre de se réinstaller dans leurs propres habitations.

La résolution 688 toujours, invitait expressément la coalition à favoriser également les activités de *humanitarian relief* menées par les agences internationales et par les ONG.

Sur le plan opérationnel, *Provide Comfort* a donc été menée par un pool multinational d'unités, émanation directe de l'Otan - comme le prouve l'attribution de sa direction au Général américain Shalikashvili, à l'époque Vice-Saceur - en vue d'atteindre un objectif clairement humanitaire.

Il existait, évidemment, également un objectif politique pour *Provide Comfort* qui s'identifiait avec la réaffirmation des limites imposées à la souveraineté irakienne et par l'allègement de la pression kurde sur la Turquie; ainsi d'une façon générale, le mouvement humanitaire prévalait. En ce qui concerne l'Italie, comme nous y avons déjà fait allusion, les objectifs politiques de l'intervention étaient, si possible, encore plus circonscrits et coïncidaient avec la nécessité de réaffirmer la solidarité <<atlantique>> du Gouvernement de Rome, qui avait été quelque peu troublée par le faible engagement de la participation italienne à *Desert Storm*.

Le mandat de l'ONU obligeait, donc, les unités militaires à mettre en pratique au Kurdistan des initiatives humanitaires d'urgence et à favoriser les initiatives engagées institutionnellement par les diverses agences civiles - internationales ou non, publiques et privées - spécialisées dans la fourniture de ce genre de services. Depuis le début, en découlait la prévision d'un modèle de spécialisation fonctionnelle au sein duquel les Forces Armées auraient eu la tâche de porter les premiers secours et d'établir des conditions de sécurité adéquates et d'après lequel les organisations humanitaires civiles auraient, par la suite, mises en place toutes les activités successives d'assistance et de réhabilitation.

La coalition multinationale, par conséquent, a articulé sa mission en deux phases qui ont déjà été mentionnées: la campagne des lancements parachutés et la pénétration dans le Kurdistan irakien ayant pour but de permettre et de protéger le retour dans leurs habitations des masses kurdes qui avaient fuit en Turquie.

Dans ce schéma opératif, *Italfor Airone*, s'est parfaitement intégré. Précédé par une série de lancements de denrées alimentaires effectués à partir du 21 avril 1991 par les avions de la 46ème Aérobrigade, le contingent terrestre italien s'est installé en mai en Iraq septentrional, dans le district de Zakho, où il a construit un ville de tentes, qu'il a également défendue, pendant qu'il offrait aux réfugiées un ravitaillement en eau et en

vivres et qu'il effectuait des interventions de première nécessité sur les structures adjacentes.

Au cours de cette phase, les militaires italiens ont été des protagonistes de premier plan de l'*humanitarian relief* multinational, en obtenant des résultats supérieurs à ceux moyens de la coalition: avec 5,6% du personnel de *Provide comfort*, en effet, *Italfor Airone* a monté 18% des tentes, a offerte 30% du total des services médicaux et a contrôlé un pourcentage compris entre 16 et 25% du territoire couvert entièrement par les troupes alliées<sup>23</sup>.

Au cours de l'exécution du mandat de l'ONU, cependant, les militaires italiens ne se sont pas limités à l'assistance directe, mais ont également soutenu les activités entreprises par les agences humanitaires internationales et par les ONG <<d'urgence>>. *Italfor Airone* a ainsi, collaboré avec l'Unhcr, en favorisant les efforts d'insertion sur le territoire, avec un dévouement qui a fait l'objet de son appréciation successive<sup>24</sup>.

De cette collaboration ont également tiré bénéfice les ONG présentes au Kurdistan. Le fait que les ONG italiennes étaient absentes - du fait qu'elles étaient alors peu équipées pour gérer des engagements délicats de ce genre, loin de l'Italie - les principaux interlocuteurs de *Airone* ont été ainsi fatalement les sujets étrangers.

*Airone*, ainsi, a opéré en contact étroit avec *Care* - comme cela sera le cas plus tard pour *Ibis* en Somalie - que ce soit en garantissant la sécurité de ses volontaires coopérants, ou en supportant de diverses façons les initiatives, par exemple en fournissant des générateurs et d'autres ustensiles. C'est justement à *Care*, en outre, que *Italfor Airone* a cédé à la fin de la mission la responsabilité pour la continuité des aides dans sa propre zone de compétence.

Dans ce cas également, la satisfaction pour la collaboration atteinte entre les deux parties a été un motif de félicitations et de reconnaissance de la part de l'ONG intéressée<sup>25</sup>.

Au Kurdistan, donc, les militaires italiens ont accompli une première importante expérience de *humanitarian relief* à l'étranger, en entrant organiquement en contact à la fois avec l'Unhcr et avec le monde des ONG à proprement parler.

---

<sup>23</sup> Etat Major de l'Armée, *Operazione Airone*, 1992, Rome, pp.21-22.

<sup>24</sup> La reconnaissance et l'appréciation de la part de l'Unhcr s'est manifestée par le télégramme envoyé à la Défense italienne par l'ing. C.M. Cantelmi (UNV-Unhcr) le 25 juin 1991. Cf. SME, *Opération Airone*, op.cit., p 187.

<sup>25</sup> Cf. le Télégramme envoyé à la Défense italienne par le team leader de *Care* en Irak du Nord, Rowland Roome, le 27 juin 1991, reproduit in SME *Operazione Airone*, op.cit. p.188

Pour mener à bien leur tâche et établir un rapport positif avec ces agences humanitaires, les soldats italiens ont pu, d'autre part, compter sur une série de circonstances favorables qui n'ont pas pu se répéter dans les missions successives: la tranquillité relative du théâtre des opérations, par exemple, où aucune résistance iraquienne ou locale significative n'a été rencontrée, ainsi que l'uniformité substantielle des intérêts des autres nations présentes et des sujets extraétatiques impliqués.

Les militaires italiens n'ont pu compter sur ces facteurs, ni en Somalie, ni en Bosnie.

#### *4.2.2. L'Albanie*

Comme nous avons déjà pu le souligner dans une autre partie de la recherche, l'intervention des Forces Armées italiennes en Albanie ne s'est pas déroulée dans le contexte d'une expédition multinationale; mais a été le reflet d'un acte de la politique de sécurité nationale de l'Italie.

L'idée qui a été à la base de l'expédition de la part du Gouvernement de Rome en accord avec celui de Tirana était celle de bloquer l'exode des Albanais vers les côtes italiennes avec l'envoi et la distribution <<sur le lieu>> des aides d'urgence.

Le plan originel prévoyait - pour un coût d'environ 90 milliards de lires - la distribution sur trois mois de 90.000 tonnes de denrées et des biens de première nécessité, de la part d'un contingent militaire italien qui aurait été désarmé et protégé par la police d'Etat albanaise <sup>26</sup>.

En échange de cette aide - dont il aurait valu la peine d'étayer le pouvoir - le Gouvernement socialiste de Tirana s'engageait à contrôler et à limiter l'émigration de ses citoyens vers l'Italie.

L'emploi de l'instrument militaire, du moins au début, ne bénéficiait pas du consensus de la communauté italienne des ONG. Des Fédérations comme la Focsiv catholique, en particulier, contestait l'opération que ce soit du point de vue de l'opportunité politique que du point de vue de l'efficacité économique. Il n'était pas possible de comprendre pourquoi le Gouvernement italien préférait envoyer en Albanie - un pays déjà occupé par l'Italie à la veille de la Seconde Guerre Mondiale - des unités

---

<sup>26</sup> Sur ce plan, la composante plus réaliste s'est avérée être l'estimation des coûts, qui ont tourné autour de 10 milliards de lires par mois, sans compter l'usure du matériel. La prévision qui avait été faite de pouvoir assurer un flux quotidien de 1.000 tonnes d'aides distribuées avec des moyens capables d'en transporter en théorie 1.400-2.000 s'est avérée, au contraire, irréaliste, le flux n'ayant pas dépassé 700 à 900 tonnes.

militaires, plutôt que de se servir des ONG qui auraient été moins coûteuses et auraient, probablement, garanties un rehaussement supérieur de l'image du pays.

Pourtant, dans un second temps, une partie de ces objections ont été surmontées - face à l'évidence du rôle joué par la logistique militaire dans l'assistance aux Albanais - et le rôle essentiel joué par l'Armée italienne dans la fourniture des aides d'urgence a été généralement reconnu.

Durant le cycle opératif du contingent *Pellicano*, des ONG <<d'urgence>> quasi exclusivement britanniques, suisses et allemandes, ont été présentes en Albanie. Il y avait également une forte présence de la Caritas.

La présence italienne s'est limitée à la Lvia de Cuneo et au Ctm de Lecce, elles aussi ONG spécialisées dans les urgences, ainsi que le Vis, au contraire ONG <<de développement>>. Après le retrait du contingent, le Cefa de Bologne est également arrivé (1994), et est en train de réaliser un projet agricole dans le sud de l'Albanie. D'autres ONG se sont ensuite ajoutées.

Toutes ces organisations - le Vis mis à part, car il a préféré ouvrir un centre de formation professionnelle à Tirana<sup>27</sup> - se sont occupé activement de la distribution des aides alimentaires et sanitaires.

Les quelques ONG italiennes opérant en Albanie ne semblent pas avoir eu de contacts particulièrement intensifs avec le contingent *Pellicano*.

Occasionnellement, par voie directe ou par l'intermédiaire de l'Ambassade d'Italie à Tirana, une collaboration dans le transport de certains chargements des ONG (surtout, semble-t-il, de la Caritas) a été demandée aux soldats italiens. Une telle collaboration, mis à part de rares exceptions et du moment qu'elles étaient compatibles avec les possibilités de l'unité employée, n'a jamais été refusée (il apparaît que le VIS a également reçu des vivres et des aides variées de la part des militaires italiens). L'opération *Pellicano*, en effet, devait avant tout distribuer des aides publiques d'urgence envoyées dans un premier temps par le Gouvernement italien et par la suite par la Communauté Européenne.

Par la suite, les ONG se sont plaintes du tournant désordonné pris par la politique italienne envers l'Albanie. La coopération au développement en particulier, n'aurait pas soutenue la présence militaire dans un effort sérieux de pénétration dans le pays

---

<sup>27</sup> La création du centre de formation professionnelle à Tirana est la réalisation d'un projet triennal <<promu>> par le VIS et cofinancé par le MAE pour un montant de 1,2 milliards de lire.

balkanique<sup>28</sup>, avec le préjugé substantiel non seulement des intérêts italiens dans la région, mais de la propre efficacité de l'action entreprise. Etant dégagée du devoir d'une action forte sur le plan politique, social, économique et culturel, en effet, la présence militaire n'est pas en mesure de laisser des traces de longue durée.

Une fois l'urgence surmontée et *Pellicano* rapatriée, seules quelques ONG italiennes <<de développement>> sont en effet restées en Albanie, alors que le nouveau Gouvernement confiait à des entreprises allemandes le soin de reconstruire l'aéroport de Tirana, concluait des accords politico-commerciaux de coopération avec les Etats-Unis et l'Indonésie (entrant en traitatives également avec la Malaisie) et préférait confier à d'autres pays que l'Italie le soin de rééquiper et d'entraîner les Forces Armées albanaises<sup>29</sup>.

#### 4.2.3. La Somalie

La participation des Forces Armées italiennes à l'opération <<Restore Hope>> et à la successive *Unosom II* n'a pas été décidée tant sur la base d'exigences pressantes de la politique de sécurité nationale que pour satisfaire une instance humanitaire profondément avertie de l'opinion publique italienne.

Les frasques coloniaux et post-coloniaux de l'Italie en Somalie (la Somalie est restée sous <<administration fiduciaire>> jusqu'en 1960) ont certainement concouru à déterminer le fort engagement italien et l'engagement important de la politique italienne de coopération dans le développement somalien. L'envoi du contingent militaire a été accompagné par un effort financier significatif de la part du MAE, qui a mis au point un plan d'aide d'urgence<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Pour obtenir le financement précité de 1,2 milliards, le VIS a dû patienter presque deux ans.

<sup>29</sup> La décision de rapatrier en Italie le contingent *Pellicano* aurait été prise sur la base d'une double considération. D'un côté, en Albanie des entreprises locales qui désiraient remplacer les militaires italiens avait vu le jour. Le fait de rester sur le lieu, en fournissant gratuitement un service qui aurait représenté une forme de travail pour les entreprises albanaises nouveau-nées semblait contreproductif par rapport à l'objectif qui était d'assurer la reprise économique de l'Albanie. D'autre part, il semble que le Gouvernement de Rome ait perçu l'existence d'un intérêt des Etats-Unis à substituer l'Italie. Voici donc les deux raisons, car il ne semble pas que l'évaluation des intérêts italiens en jeu ait trouvé aient jouis d'une juste considération. En effet, l'Italie est encore aujourd'hui exposée au "chantage migratoire" albanais.

<sup>30</sup> Le plan prévoyait l'affectation de 40 milliards aux agences internationales de coopération et de 11 milliards en faveur de 7 ONG italiennes dispersées sur le territoire somalien. Chacune d'entre elles a reçu 1,5 milliards. Parmi elles, le Cisp en activité à Mogadiscio; le Cosv, opérant à Merk et le Cefa, établi à Gialalassi. D'autres ONG étaient à Berbera, Bosais, Modugh et Ghedo.

A la différence de ce qui s'était passé en Albanie, pourtant, en Somalie, les militaires italiens ont trouvé sur le terrain une présence significative des ONG italiennes. Opérant depuis longtemps sur le sol somalien, mais freinées sérieusement par la guerre civile et la criminalité somalienne, ces ONG pouvaient se vanter, par rapport au contingent *Ibis*, d'une connaissance supérieure de l'environnement physique et politique du lieu de l'intervention<sup>31</sup>.

Etant donné que le mandat de l'Onu prévoyait explicitement parmi les missions des unités militaires la protection de l'activité de secours humanitaire, il a ainsi été nécessaire comme au Kurdistan de faire travailler côte à côte Forces Armées et ONG.

En considérant, cependant, la grande entité de la présence du volontariat en Somalie, et les graves difficultés de l'environnement, c'est dans ce pays que sont apparus pour la première fois tous les problèmes les aspects inhérents à la coordination entre militaires et ONG.

Dans ce domaine, alors que l'expérience de l'Onu dans la matière augmentait au fur et à mesure du déroulement de la mission multinationale, les italiens cherchaient des solutions propres pour toutes les questions relatives au déroulement des initiatives de *humanitarian relief* et au problème de la coopération avec les ONG.

A Mogadiscio une multitude d'organismes gouvernementaux, agences Onu, ONG, organisations "occidentales", africaines, moyen-orientales et même somaliennes, opéraient. Des problèmes de coordination se sont posés que se soit au sein de ce monde très varié ou dans les rapports entre celles-ci et la composante militaire de cette intervention "sponsorisée" par l'Onu.

Une première forme de coopération sur le terrain - opérant déjà sous Unitaf<sup>32</sup> - a été symbolisée par la double rencontre qui avait lieu chaque matin à Mogadiscio Sud et Mogadiscio Nord. Les représentants des contingents et des ONG ainsi que ceux des

---

<sup>31</sup> Le Cisp, par exemple, opérait en Somalie depuis 1983.

<sup>32</sup> Le sigle Unitaf ( Unified Task Force ) désigne la structure organisatrice de l'opération <<Restore Hope>> guidée par les américains et à composition multinationale, active en Somalie du 9 décembre 1992 au 3 mai 1993. Unitaf dépendait directement de Uscentcom, était commandée par le Gén. Johnston et gérait l'activité des contingents américains, belges, français, pakistanais, italiens, canadiens et des autres unités "mineures" envoyées par les autres nations participantes. Unitaf agissait sur mandat de l'Onu et remplaçait, de fait, les structures de Unosom I. Depuis le 4 mai 1993, Unitaf est remplacée par Unosom II, sous la direction formelle du DPKO de New York. Sur le terrain, Unosom II avait un responsable "politique", l'Amiral américain Howe, et un chef militaire, le Gén. turc Bir, qui exerçaient formellement le commandement sur les contingents envoyés en Somalie par 33 pays. Seul le contingent américain, restait extérieur à la juridiction de Unosom II, encore dépendant de Uscentcom et confié au Gén. Montgomery. Le contingent américain disposait de la puissante QRF (Quick Reaction Force).

fonctionnaires de l'Onu y participaient. Durant cette rencontre les décisions relatives à l'organisation de l'activité humanitaire journalière étaient prises.

Par la suite, le rapport entre Onu, contingents et ONG est devenu plus organique et structuré, avec la création de <<points de distribution>>, actifs en permanence durant la période qui va de Février à Octobre 1993.

Les ONG, en effet, avaient un problème fondamental à résoudre. Elles disposaient de biens de première nécessité, mais ne possédaient pas les moyens, les locaux de stockage, la main-d'oeuvre et les escortes.

Afin de résoudre ce problème, avant l'intervention des militaires, les ONG étaient donc contraintes d'effectuer des recrutements sur le terrain (main-d'oeuvre et sécurité) et très souvent à distribuer les aides en ayant recours à des organisations locales, étant assez souvent de connivance avec les bandes de guerilleros menant la guerre civile. En conséquence, une réduction sensible du volume des biens effectivement mis à disposition des destinataires était à observer. Ce système avait des coûts économiques, politiques et humains très élevés<sup>33</sup>.

Avec la création des <<points de distribution>>, ce problème a été résolu dans une certaine mesure, en introduisant quotidiennement à Mogadiscio une forme de distribution <<directe>> des aides et une collaboration entre militaires et volontaires "coopérants".

Durant la période d'activité maximale, jusqu'à 32 <<points de distribution>> ont fonctionné chaque matin dans la capitale somalienne. Chaque <<point>> distribuait environ 10 tonnes de biens de première nécessité, soit environ 5.000 rations individuelles de 2kg chaque jour. A Mogadiscio, ainsi, 320 tonnes d'aides, soit 16.000 rations étaient distribuées quotidiennement<sup>34</sup>.

Les <<points>> étaient alimentés par des camions escortés et étaient organisés et protégés par des équipes de militaires, chargés de contrôler et de canaliser la foule.

---

<sup>33</sup> La "protection" consistait en une sorte de <<groupe de sécurité>> d'environ 10 soldats somaliens armés dotés de <<technique>>: jeeps équipées de mitraillettes. Les groupes dépendaient des notables somaliens, qui devaient être payés pour ce service tout comme pour la location éventuelle d'édifices ou de moyens de transport. Même la CRI a dû se plier à cette nécessité. Le Cisp de Rome avait recruté pour assurer la sécurité de ses activités environ 40 personnes. L'hôpital de Mogadiscio Nord a eu besoin d'une escorte allant de 50 à 100 personnes. Il a été nécessaire de retourner à ce système, d'ailleurs, après le retrait de *Unosom II*.

L'hôpital de Mogadiscio Nord a eu besoin d'une escorte allant de 50 à 100 personnes.

<sup>34</sup> Le programme des <<points de distribution>> se limitait à Mogadiscio également du fait que l'on considérait qu'à l'intérieur du pays des sources de soutien subsistaient et que les problèmes majeurs se concentraient donc dans la capitale.

Sur ces 32 <<points de distribution>>, 12 ou 13 étaient d'ordinaire confiés aux italiens. C'est dans ces <<points>> que le degré maximum de coordination entre les unités militaires et les ONG a probablement été atteint. La distribution directe des aides était assurée par le personnel des ONG italiennes - comme le Cefa de Bologne, le Cisp et l'InterSOS de Rome-et quelque fois étrangères - comme *Care* - alors que la sécurité de chaque point était assurée par les militaires italiens, normalement, par une équipe de 10 à 12 hommes. Des équipes supplémentaires "d'intervention d'urgence" en reconnaissance mobile entre les différents <<points>> et une division d'hélicoptères garantissaient un support ultérieur en cas d'urgence. Des policiers somaliens, équipés, encadrés et équipés par le contingent italien, concouraient au maintien de l'ordre publique.

**ONG et autres Agences Humanitaires  
présentes à Mogadiscio au début de 1993 et leur fonctions**

Organisation	Formes d'assistance offertes
<b>AICF</b>	4 Centres de distribution alimentaire + 2 Centres alimentaires -thérapeutiques
<b>CARE</b>	Distribution générale de nourriture et déchargement de denrées alimentaires dans les ports et aéroports
<b>CISP</b>	6 Cliniques à Mogadiscio Nord + Centres d'alimentation supplémentaires
<b>ICRC Comité International de la Croix-Rouge</b>	200 Cuisines pour 300.000 somaliens+ 15 postes d'assistance sanitaire + équipe chirurgicale aérotransportable + hôpital à Mogadiscio Nord + fourniture de médicaments
<b>IMC International Medical Corps</b>	Hôpital et équipe chirurgicale à Mogadiscio Sud
<b>Irish Concern</b>	1 Centre de distribution alimentaire
<b>Goal</b>	
<b>Lutheran World Relief</b>	
<b>MSF</b>	1 hôpital + 1 équipe de chirurgiens à Mogadiscio Sud + matériel sanitaire pour hôpitaux et cliniques
<b>Save the Children Fund - GB</b>	12 Cliniques-Centres de distribution alimentaire + 10 Centres thérapeutiques-alimentaires dans 4 hôpitaux
<b>Inter-SOS</b>	1 Hôpital spécialisé en maternité, pédiatrie et tuberculose, fourniture de denrée aux orphelinats, situés à Mogadiscio Sud
<b>UN Development Program</b>	Gestion du traitement de l'eau potable et du traitement des déchets à Mogadiscio
<b>UNICEF</b>	8 Cliniques + 9 centres de distribution alimentaire
<b>World Concern</b>	9 Centres de distribution alimentaire + 3 Cliniques
<b>World Food Program</b>	Coordination logistique

Source: SME

La sécurité dans le secteur dirigé par les italiens a ainsi toujours été maintenue à un degré élevé au cours de toute l'expérience, au point que la menace proférée d'interrompre le service de distribution en cas d'incidents n'a pas du être mise à exécution. Il n'en a pas été de même - comme nous le savons - pour ce qui est des <<points de distribution>> confiés aux pakistanais dans une autre zone de la capitale somalienne <sup>35</sup>.

Après octobre 1993, dans l'intention de passer de l'assistance d'urgence à celle de développement, Unosom II a tenté avec peu de succès de modifier sa technique d'intervention humanitaire. Par conséquent, les vieux <<points de distribution>> ont été éliminés pour mettre en oeuvre le programme *Food for Work*.

L'idée était d'échanger la distribution d'aide contre du travail somalien. Mais ce projet a échoué comme cela était déjà arrivé dans les cas sporadiques précédents au cours desquels dès octobre 1993 on avait tenté de suivre cette route, et ceci également du fait de la difficulté objective qui consiste à organiser des activités productives avec la main-d'oeuvre locale.

D'autre part, *Food for Work* a été le point de départ d'un autre moment important de collaboration entre le contingent italien et les ONG italiennes. Avec le concours déterminant du Cefa de Bologne, par exemple, un dispensaire a été ouvert devant l'Ambassade d'Italie à Mogadiscio. Le dispensaire - devenu ensuite tristement célèbre pour l'embuscade du 9 décembre 1993 au cours de laquelle Maria Cristina Luinetti, membre de la Croix-Rouge, a perdu la vie - employait du personnel somalien qui était payé en vivres fournies par le Cefa.

Le contingent italien a coopéré avec les ONG italiennes non seulement dans l'exécution des programmes d'aide humanitaire délibérés par le commandement multinational *Unitaf-Unosom II*, mais également dans le cadre d'une stratégie autonome tendant à maximiser le consensus autour d'*Ibis*. Le mandat Onu, du reste, et les règles de comportement adoptées ensuite n'excluaient pas la possibilité de donner vie à des interventions nationales destinées à la mise en oeuvre d'activités humanitaires.

Dès la première phase des opérations, donc, le contingent italien s'est doté d'un bureau des <<affaires civiles>>, à chaque niveau de commandement, pour traiter avec les ONG et les fonctionnaires de l'Onu<sup>36</sup>. Le fait que les ONG italiennes aient accumulé

---

<sup>35</sup> C'est, en effet, justement à un <<point de distribution>> pakistanais que s'est déroulée la première tragédie de juin 1993 qui a joué un rôle très important pour compromettre le succès de Unosom II.

<sup>36</sup> Jusqu'au 4 mai 1993, c'est-à-dire jusqu'à la dissolution de Unitaf, le commandement du contingent s'est distingué du commandement de la brigade de parachutistes <<Folgore>>. Ainsi, à la fois le Gén. Rossi (commandant du contingent Italfor) et le Gén. Loi (commandant de la <<Folgore>>) avaient leur propre

une expérience de la situation somalienne telle, au point d'en faire un point de référence utile pour la préparation des opérations du contingent, était connu. Il était surtout reconnu que les ONG italiennes étaient capables "d'aider" les militaires d'*Ibis* à se débrouiller dans la réalité de la Somalie et à mieux la comprendre.

De nombreuses ONG italiennes, de toutes manières, opéraient justement dans la zone de compétence des militaires italiens.

Avec le temps, d'autre part, la confiance envers le contingent de la part du personnel des ONG - qui est par formation culturelle extrêmement méfiant à l'égard des Forces Armées - a augmenté<sup>37</sup>.

Les ONG, par exemple, avec quelques réticences, ont accepté de déléguer aux militaires la distribution de leurs propres biens de première nécessité dans les zones extérieures à leur propre champ d'action. C'est grâce à ces matériaux que ce sont alimentés fréquemment ce que l'on a appelé les <<circuits opératifs humanitaires>> (COU) mis en oeuvre par le contingent italien dans l'arrière-pays somalien.

Dans certains cas, sur demande, le personnel des ONG (par exemple du Cefa) a participé aux patrouilles des COU. Les COU s'occupaient des localités intérieures n'étant pas situées sur le tracé de la Strada Imperiale, en pleine savane, et que les ONG ne pouvaient rejoindre. Elles employaient des groupes de parachutistes composés en moyenne de 50 soldats dotés de composante opérative, sanitaire, spécialisée (mécaniciens et sapeurs du génie) et humanitaire.

Une autre aire de collaboration entre les ONG et les militaires italiens s'est concrétisée dans la tentative de raccompagner dans la campagne somalienne une partie des réfugiés ayant afflués à Mogadiscio dans la phase plus critique de la guerre civile et de la famine.

Ce projet - bien évidemment contesté par les organisations somaliennes qui géraient les camps d'accueil - est né au sein des ONG, mais le contingent *Ibis* a été appelé à y concourir.

Dans ce cas également, on a cherché à profiter des différentes potentialités et vocations des structures militaires et du volontariat civil. En effet après avoir évalué la

---

bureau des <<affaires civiles>>. Avec l'unification des deux commandements, une simplification a été réalisée. Des détachements tactiques d'importance mineures, d'autre part, ont continué à disposer de leurs propres "bureaux" habilités à traiter les affaires civiles. Pour témoigner de l'importance attachée par les militaires aux rapports avec les ONG, il convient de rappeler que cette question a été suivie en personne par le vice-commandant de la brigade de parachutistes. Les bureaux constitués expressément pour les relations avec les ONG existaient également au sein de la bureaucratie de Unosom II.

possibilité d'effectuer la réinsertion, les ONG<sup>38</sup> distribuait aux intéressés un kit pour mettre en route une activité agricole et survivre dans la campagne (comprenant également les vivres nécessaires pour un mois), pendant que les soldats assuraient matériellement le transport des foules loin de Mogadiscio et pourvoyaient à la fermeture ultérieure et à la destruction matérielle du camp de réfugié ainsi désencombré.

Durant la réalisation de ces opérations, les liens avec certaines des ONG italiennes - encore une fois Cefa, Cisp et InterSOS - se sont progressivement intensifiés, jusqu'à devenir si étroits qu'ils ont atteint une interpénétration réciproque des réseaux d'information radio. Les militaires italiens avaient accès au réseau radio des ONG et vice-versa.

Dans la coordination des rapports entre militaires et coopérants italiens, un rôle important a certainement été joué par le Ministre Plénipotentiaire du MAE en Somalie (le Ministre Augelli tout d'abord et ensuite Scialoia).

Des problèmes sont très certainement apparus également entre les ONG et le contingent italien. Dans certains cas, par exemple, les ONG se sont pliées de mauvaise grâce à la nécessité de confier aux militaires la distribution d'une partie de leurs aides, en expliquant leur réticence par le fait de leur meilleure connaissance des interlocuteurs somaliens.

D'autres fois, le problème s'est présenté du fait de la responsabilité opérative de la gestion des structures "mixtes", c'est-à-dire animée par les militaires et les coopérants civils, que le commandement *Ibis* a toujours revendiqué. Dans ces cas, la médiation du Plénipotentiaire du MAE s'est révélée particulièrement importante.

Une objection importante a été soulevée par la méthodologie d'interventions humanitaires des militaires, très <<quantitative>> et généralement conditionnée par la durée relativement brève de l'intervention. Le contingent italien - par exemple, dans la restauration, la réouverture et la gestion des écoles somaliennes - aurait habitué les bénéficiaires des ses interventions humanitaires à des standards impossibles à maintenir après la fin de sa mission.

Pour leur part, les militaires ont contesté aux ONG leur tendance à se déplacer d'une façon très souvent incompatible avec la nécessité d'assurer aux coopérants des conditions de sécurité satisfaisantes.

---

<sup>37</sup> La majeure partie des volontaires coopérants italiens prend sa source au sein des mouvements pacifistes et parmi les objecteurs de conscience.

<sup>38</sup> Parmi elles, un rôle prédominant a été joué par InterSOS dans cette initiative. Il vaut également la peine de rappeler qu'une participation de la part des ONG somaliennes a été enregistrée.

Dans certains cas, ensuite, le soupçon que certains sujets effectuent des activités inconciliables non seulement avec le succès opératif de la mission multinationale, mais également avec la propre raison d'être du volontariat de coopération, comme le commerce d'armes aux fins de l'autofinancement, a été émis.

Il a été observé, en général, que de toute manière, la coopération entre ONG et unités militaires italiennes sur le théâtre somalien, a donné le meilleur d'elle-même dans les situations d'urgence. Les Forces Armées assuraient la logistique et la défense des convois ou des <<points de distribution>>, pendant que les ONG distribuaient matériellement les aides. Dans les opérations à plus long terme, au contraire, l'existence d'un fort potentiel de conflits, du moins en prospective, s'est révélée. Le support à la production et à la revitalisation économique et sociale d'un Etat sont des activités pour lesquelles les ONG disposent d'une professionnalité très certainement reconnue, au contraire des militaires pour lesquels ceci constitue un terrain nouveau.

#### *4.2.4. Le Mozambique*

La décision d'envoyer un contingent militaire au Mozambique a été dictée par des considérations différentes et peut être vue aujourd'hui, sous de nombreux profils, comme la conséquence logique des investissements politiques et économiques réalisés dans ce pays par la coopération gouvernementale et le volontariat italien laïque et religieux.

L'Italie a été, en effet, pendant de longues années parmi les premiers pays à distribuer de l'aide au Mozambique, même s'il n'a pas toujours pu maintenir les engagements pris, pour des raisons de politique intérieure et a joué un rôle de premier plan dans la fourniture de supports financiers au processus de paix.

Dans la période qui va de 1990 à 1993, le Mozambique s'est trouvé à la cinquième place parmi les pays bénéficiaires de la coopération italienne qui y a dépensé 389 milliards de lire<sup>39</sup>.

En outre, c'est une institution non gouvernementale italienne - la Communauté de S. Egidio - qui avait organisé et piloté matériellement le développement des négociations ayant débouché sur les accords de Rome entre Renamo et Frelimo<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Qui se sont transformé en 1.050 - sous la forme de dons et de crédits d'aide - si l'on considère la période 1981-94. AdL, Alfazeta, Comunità di S.Egidio, Emmaus Italia, Mani Tese, Missioni Consolata, Nigrizia, Rivista del Volontariato, Solidarietà Internazionale-Cipsi, *Alla prova della storia*, in <<Nigrizia>>, Octobre 1994, p.46.

Alors qu'*Albatros* était envoyé au Mozambique au nom de l'accord obtenu <sup>41</sup>et du programme d'aides lancé en accord avec l'ONU, la DGCS se chargeait d'attribuer à l'Ambassade d'Italie à Maputo la tâche de sélectionner les bénéficiaires des allocations décidées dans le cadre du nouveau plan extraordinaire de reconstruction, essentiellement ONG et italiennes et autres sujets publics ou privés opérant dans le pays austral. En même temps, le MAE indiquait quatre régions comme zones d'intervention prioritaire: la zone de la capitale, Maputo; le Zambèze; Sofala et la Manica, ces dernières étant traversées par le couloir de Beira.

Malgré cet engagement multidimensionnel, de la DGCS et de la Défense italienne, l'action des fonctionnaires du MAE, des volontaires coopérants (des ONG Focsiv, Cocis et syndicales) et des soldats d'*Albatros* est restée privée d'une coordination au niveau national. Les divers éléments du système-pays Italie, en effet, ont opéré au Mozambique pour leur propre compte ou pour celui d'engrenages de la structure de *Unomoz*, qui disposait, entre autre d'un puissant bureau pour la coordination des initiatives civiles et militaires humanitaires crée en son siège par le "nouveau né" *Dha*.

D'un point de vue strictement militaire, l'expérience réalisée au Mozambique diffère profondément de celle faite en Albanie et en Somalie.

Deux éléments, en particulier, sont distinctifs de la mission au Mozambique:

a) tout d'abord, l'existence du consensus préventif à la mise en oeuvre de l'intervention de *peace-keeping*: l'arrivée des "casques bleus" avait été, en effet, prévue dans la cadre des négociations de paix et demandé formellement par le Gouvernement légitime du Mozambique.

b) en second lieu, le caractère effectivement multilatéral de l'intervention, qui a été géré avec efficacité par l'Onu, grâce à la présence d'un dispositif solide sur le terrain.

Toujours d'un point de vue militaire, ces deux caractères fondamentaux du scénario du Mozambique ont eu toute une série de conséquences.

Le problème de la création et du maintien de la sécurité, avant tout, n'a pas eu les mêmes connotations dramatiques que celles enregistrées en Somalie, en consentant au contingent italien de réduire de manière draconienne le noeud des menaces potentielles

---

<sup>40</sup> Sur le rôle de la Communauté de S. Egidio dans la politique internationale et dans le processus de pacification du Mozambique en particulier, cf. Roberto Morozzo Della Rocca, *Sant'Egidio: la via romana alla pace*, in <<Limes>>, n. 37/1993, pp. 69-82.

<sup>41</sup> A ce sujet, il y a lieu de considérer les observations proposées par G. Cucchi et G. Gasperini, auxquelles sont à attribuer de nombreuses considérations exprimées en rapport avec cette recherche. G. Cucchi et G. Gasperini, *L'influenza vaticana sull'azione internazionale dell'Italia*, in <<Limes>>, n. 3/1993, pp. 59-68, surtout pp. 62 et 67-68.

pour le succès de la mission. Ces menaces, en effet, ont été réduites à trois uniques groupes d'éventualité:

- les initiatives potentielles de déstabilisation directe pour ralentir ou bloquer l'évolution du processus de paix en cours, avec un intérêt majeur, même tenu, de la Frelimo "gouvernementale" dans ce sens;
- les éventuelles activités irrégulières de désordre mises en oeuvre par les opposants au régime de Mugabi du Zimbabwe, exilés au Mozambique;
- les attaques contre les convois humanitaires de la part de la criminalité locale. Ces dernières ont été considérées comme le facteur plus "à risque"<sup>42</sup>.

Aucune menace potentielle, en outre, ne s'est jamais traduite dans des effets insidieux pour la sécurité d'*Albatros*, comme le démontre le fait que les seules pertes enregistrées par le contingent se sont vérifiées au cours d'incidents de vol.

En second lieu, la gestion du support aux activités humanitaires des ONG a été fortement dirigée par les autorités de l'Onu, que ce soit à travers l'obligation de règles d'engagement particulièrement sévères qui ont réduit l'autonomie de chaque contingent national, ou à travers l'activité du bureau déjà cité constitué par le *Dha* pour *Unomoz*.

*Albatros* également, a pâti dans une certaine mesure de ce facteur de conditionnement. Il lui a aussi été confiée la mission de patrouiller le long du couloir de Beira, et ceci pour substituer les militaires du Zimbabwe, et dans ce contexte, le concours à l'*humanitarian relief*, bien que faisant partie des buts de la mission, est passé tout à fait au second plan et s'est limité à la protection des convois en transit dans le couloir précité.

Malgré ces préliminaires, l'expérience au sein d'*Unomoz* du point de vue humanitaire n'a pas été sans enseignements et les conséquences d'une de ses particularités organisationnelles se sont révélées être particulièrement importantes. La présence au sein de *Unomoz* d'une efficace délégation du *Dha*, le <<Département Affaires Humanitaires>>, dépendante directement du Délégué de Boutros Ghali à Maputo - l'italien Ajello - a déterminé, en effet, une discrimination substantielle entre les organisations humanitaires opérant à divers titres au Mozambique, chose qui ne s'était pas vérifiée ni au Kurdistan ni en Somalie.

---

<sup>42</sup> Gian Franco Bianco, Claudio Graziano, *Soldati Blu. I 640 giorni degli alpini italiani in Mozambico*, Editions Martini, Borgo San Dalmazzo ( CN ), 1995, p. 51.

Du fait de cette discrimination, les soldats italiens ont à leur tour du faire des distinctions, en classant en quatre catégories les diverses expressions de la coopération civile internationale présentes au Mozambique:

a) les agences reconnues par l'Onu ou affiliées, comme le *World Food Program*. Ces entités ont eu une interface au sein du commandement de l'Onu (le déjà cité <<Département Affaires Humanitaires>>) et ont pu toujours profiter de l'escorte armée des "casques bleus". Les unités italiennes ont également été tenues - dans les limites de leur aire de compétence- de garantir la sécurité de ces groupes d'organisations;

b) les ONG nationales opérant en dehors de la couverture Onu: Il y en avait des italiennes, en plus des allemandes, suédoises et norvégiennes. Parmi elles, la *Red Barna*, affiliée à l'anglo-saxonne *Save the Children Fund*, active dans la zone du couloir de Beira, protagoniste de la campagne scandaliste déchaînée contre le contingent italien, et de toutes façons hostile à la présence au Mozambique des "casques bleu";

c) les missions et les organisations religieuses diffusées de façon très étendue sur tout le territoire du Mozambique, animées surtout par le clergé et le personnel religieux d'origine européenne ou de toute manière "blanc";

d) des entités "anormales" comme le *Beira Corridor Group* (BCG), une sorte d'agence de marketing et fourniture de services, financées par les entreprises du Zimbabwe, composée pour une large part par du personnel ex-militaire et fortement favorable à la présence au Mozambique du contingent militaire multinational.

En l'absence de prévisions spécifiques de la part des dirigeants de *Unomoz*, les rapports entre les ONG nationales, les missions, les délégations religieuses et les entités de type BCG ont été de fait découragés et confiés à l'initiative exclusive de chaque contingent, avec la responsabilité corrélative pour les initiatives de soutien et d'escorte de leurs activités humanitaires respectives, non prévues dans les <<règles de comportement>>.

Ceci s'est également avéré vrai pour *Albatros*, qui, dans la majeure partie des cas, a donc été poussé par les circonstances à développer ses propres contacts avec les ONG italiennes et ceci en dehors de toute forme de cadre formel que ce soit.

A propos des choix effectués par le contingent italien à ce sujet, ils ne semblent pas avoir pesé d'aucune façon, ni sur l'Ambassade d'Italie, ni sur les fonctionnaires de la DGCS opérant au Mozambique - confirmant ainsi le manque d'un but humanitaire pour l'action du <<système-Italie>> dans pays austral - et uniquement dans de rares occasions,

on a pu vérifier des contacts informatifs avec la section du Département Affaires Humanitaires dans *Unomoz*.

#### 4.2.5 La Bosnie et l'Ex-Yougoslavie

Par rapport aux autres études de cas que nous avons considérées jusqu'à présent, la Bosnie et l'ex-Yougoslavie se distinguaient jusqu'en décembre 1995 par le fait qu'elle n'étaient pas le théâtre d'une intervention militaire humanitaire italienne.

La Coopération publique était présente et des ONG nationales opéraient également, avec environ 5.000 volontaires sur place <sup>43</sup>. Mais une présence significative sur le terrain des Forces Armées italiennes <sup>44</sup>, même si le *peace-keeping* et l'*humanitarian relief* dans les républiques balkaniques tourmentées s'étaient payés un prix non négligeable, manquait.

Le 7 janvier 1992, en effet, l'Armée avait perdu en Croatie un hélicoptère et son équipage (2 officiers et 2 sous-officiers, tombés avec un français lors du monitoring du cessez-le-feu entre croates et fédéraux); plus tard, le 3 septembre 1992, c'était le tour de l'Aéronautique Militaire, qui avait subi l'abbattage d'un de ses G-222 et de ses 4 hommes qui transportaient des vivres et des couvertures vers Sarajevo.

C'est également pour cette raison - c'est-à-dire l'absence de contingent terrestre italien sur le sol croate et bosniaque - qu'il avait été décidé, dans un premier temps, d'exclure l'analyse du cas yougoslave dans la présente recherche, qui visait à se centrer sur les rapports entre les Forces Armées nationales et les ONG sur les théâtres de crises.

Cependant, certaines considérations nous ont amené à un revirement.

Tout d'abord, l'engagement de la coopération internationale, surtout en Bosnie, a atteint des niveaux tels qu'il ne peut plus être négligé de quelque façon que ce soit.

Deuxièmement, le poids de la dimension humanitaire dans le mandat et les dans les actions de l'*Unprofor II* au cours des trois années d'opérations complexes conduites en présence d'une guerre civile, se transforme en un patrimoine d'expériences dans la coordination entre militaires et coopérants d'un intérêt extrême.

Pour finir, nous avons pris acte que, la décision du Gouvernement de Rome d'envoyer un contingent armé en Bosnie, dans le cadre de l'*Ifor* constitué par l'Otan pour

---

<sup>43</sup> Cf. Roberto Festorazzi, *Cinquemila testimoni di pace sul fronte caldo dei Balcani*, in <<Avvenire>> 2 juin 1993.

<sup>44</sup> En effet, avant le repli du contingent *Italfor*, la présence militaire italienne sur le sol de l'ex-Yougoslavie était limitée à deux noyaux: les 55 hommes du noyau interforces assignés depuis juillet 1991 à la Ecm (European Military Mission) et les 20 carabiniers détachés en juillet 1994 avec l'Ueo à Mostar. Cf. <<Interarma News>>, *Impegnativa e intensa l'attività del contingente italiano in Bosnia*, 21 février 1996, p.1

garantir la réalisation et le respect des accords de Dayton, depuis la fin de 1995 s'était avérée être la principale anomalie du cas yougoslave par rapport aux autres pays étudiés.

Cette recherche ne vise pas à récapituler des événements politiques, diplomatiques et militaires qui ont marqué l'évolution du conflit qui a démembré l'ancienne Fédération Yougoslave. Ce qu'il est par contre nécessaire de préciser dans la présente recherche est que la majeure partie des opérations humanitaires qui ont été engagées dans l'ex-Yougoslavie, ont concerné principalement la Bosnie.

C'est du reste en Bosnie, que les combats se sont déroulés le plus longtemps. Et c'est toujours en Bosnie qu' à cause des effets de la multitude de campagne de «nettoyage ethnique», les plus graves urgences humanitaires se sont vérifiées. La Croatie, par contre, a reçu des aides importantes uniquement en 1991, coïncidant avec la phase la plus aigue de sa «guerre d'indépendance».

Les opérations militaires et humanitaires qui ont été entreprises par la communauté internationale pour gérer le conflit bosniaque et essayer de la mener à la une conclusion satisfaisante, en allégeant par la même les souffrances de la population civile, ont donné vie à une grande quantité de situations inédites.

Les militaires de l'*Unprofor II*, en effet, ne se sont pas limités à garantir la sécurité des convois humanitaires, mais ont été appelés dans différentes zones à protéger les habitants des principales agglomérations urbaines des initiatives des belligérants. Ils ont négocié le passage des aides, en ouvrant et en surveillant des couloirs humanitaires. Ils ont rempli des missions d'interposition entre les adversaires. Ils ont du s'adapter, enfin, à de scénarios en continuelle mutation qui modifiaient les propres contenus de leur mission, en les obligeant à passer du monitoring des cessez-le-feu au concours aux actions de *peace enforcement* menées par l'Otan à partir de l'été 1995.

Après la sortie de scène de l'*Unprofor II*, et l'arrivée en Bosnie de l'*Ifor*, une phase nouvelle de l'intervention internationale a débuté en ex-Yougoslavie. Une phase au cours de laquelle il est probable que les aspects humanitaires soient destinés à être redimensionnés par rapport aux objectifs politiques généraux de l'opération et au cours de laquelle il est probable que les rapports entre les coopérants, le volontariat international et les unités militaires se modifient.

En Bosnie, de toute manière, jusqu'en 1995, l'action humanitaire multinationale a été dominée essentiellement par l'*Unhcr*<sup>45</sup> qui, au contraire de ce qui s'est passé à *Unomoz*

---

<sup>45</sup> Cf. IISS, *Military support for humanitarian aid operations*, in «Strategic Comments», no.2, 22 février 1995.

au Mozambique, a de fait, prévalu également sur les bureau de l'*Unprofor II* prédisposés à la coordination et à la protection des activités humanitaires.

L'Unhcr, en s'appuyant sur ses rapports avec chaque contingent nationale, a en effet fréquemment supplanté le quartier général *Unprofor* de Zagreb en réussissant presque toujours à obtenir les escortes qu'il désirait. L'Unhcr, d'ailleurs, n'a jamais attribué à la force militaire une importance décisive aux fins du succès de ses missions d'approvisionnement. Au contraire, il a souvent renoncé à faire protéger ses chargements et s'est toujours montré contraire à l'imposition par la force de passage de ravitaillement à travers les postes de blocage.

Ce choix a été dicté également par les caractéristiques du théâtre des opération qui était, en Bosnie, sensiblement différent de celui somalien. Alors, en effet, qu'en Somalie, l'exigence de militariser l'*humanitarian relief* était imposée par un scénario marqué par la plus complète désarticulation des pouvoirs de statut et par la présence de bandes irrégulières incontrôlables, en Bosnie il fallait compter surtout avec des armées et des groupes en guerre qui étaient à tendance "nationale" et présents sur tout le territoire de la république, chose qui amenait à déconseiller toute sorte d'accrochage local.

Si en Somalie, la protection militaire de la distribution des aides était nécessaire pour éviter leur razzia de la part des organisations de quartier ou des clans et se présentait essentiellement comme une opération de police, même si elle était rendue complexe par la présence d'armement lourd; en Bosnie, par contre, le problème était un autre: réussir à soulager les souffrances de la population civile en négociant le droit de passage pour les aides avec les unités croates, serbes et musulmanes qui présidaient aux points de transit, en évitant une preuve de force qui aurait pu provoquer, étant donné le caractère national des trois factions en lutte, des mesures de rétorsion et des représailles contre le personnel *Unprofor II*, Unhcr et le volontariat international dans n'importe quel point du théâtre des opérations.

Par conséquent, il n'est jamais arrivé en Bosnie, qu'un convoi humanitaire ne soit fait passer par la force à travers un check point. Les escortes, quand elles étaient assignées, ont été utilisées uniquement pour des fonctions limitées de protection contre la criminalité ordinaire locale et, surtout, comme clef de support anti-mine<sup>46</sup>. Il a été par contre nécessaire de négocier tous les jours, et très souvent un accord a été conclu pour

---

<sup>46</sup> En Bosnie, en effet, la majeure partie des agences humanitaires ont désiré un support de la part des militaires visant au déminage et aux communications, et ont généralement refusé le concept de convoi escorté. Cf. IISS, *Military support for humanitarian aid operations*, op.cit.

accorder le permis d'assister les populations, contre l'engagement à fournir également des aides aux adversaires. Pour secourir les populations en sièges, ainsi, en général, des aides aux assaillants ont également été fournies<sup>47</sup>.

Cet élément, à quelque variation près, semble donc être le lot commun de tous les principaux sujets de la coopération active en Bosnie, avec l'exception de la Croix Rouge Internationale, qui a défendue à outrance son intégrité, en refusant le plus petit compromis et en polémiquant même avec l'Unhcr.

Dans ce scénario, les ONG ont essayé dans la mesure du possible de conserver une certaine autonomie, en se concentrant surtout sur les projets de réhabilitation et de formation à plus long terme, comme cela est souvent le cas dans les situations d'urgence dans lesquelles, pour agir, il est nécessaire de disposer de moyens importants.

Des exceptions se sont tout de même vérifiées, comme par exemple pour l'ONG française *Equilibre*, dont la contribution à l'*humanitarian relief* en Bosnie a constitué dans la fourniture de services de transport: *Equilibre*, cependant, grâce aux contributions reçues par l'Etat français, possédait des quantités significatives de camions et d'hommes à mettre à disposition des autres ONG.

Dans le déroulement de leur activité de secours, même les ONG principales, qui ont représenté pour de nombreux pays l'aspect le plus important de leur propre politique d'intervention humanitaire en ex-Yougoslavie<sup>48</sup> ont parfois demandé l'appui des militaires que ce soit à l'*Unprofor II* ou au Unhcr et aux commandements de chaque contingent national.

Du fait qu'il n'existait aucune directive unique de l'*Unprofor II* pour la protection des ONG, dans ces cas s'instaurait de fait un contrat continu et l'Unhcr, qui agissait comme chef de file dans la distribution des aides, était souvent en mesure d'exercer un pouvoir de veto sur l'assignation du personnel militaire aux ONG.

Le volontariat italien a en partie échappé à ce destin, dans la mesure où il a eu à partir du printemps 1993 à sa disposition un autre point important de référence alternatif: à savoir la base établie par la DGCS à Split, un bureau doté d'une vingtaine de fonctionnaires qui initialement se limitait à mettre à disposition d'organismes locaux ou

---

<sup>47</sup> Le droit de passage était habituellement payé par la cession d'une partie du chargement. Dans certains cas, comme par exemple à la périphérie de Sarajevo, le "péage" pouvait s'élever jusqu'à 30% des aides recueillies par l'Unhcr.

<sup>48</sup> Il s'agissait, d'ailleurs, d'ONG très grandes et fortement soutenues par les gouvernements nationaux respectifs. Entre autres figuraient la britannique *Save the Children*, la norvégienne *Norwegian Aid People*, la danoise *Danish Refugee Council*, l'américaine *International Rescue Committee* et les françaises *Equilibre*, *Médecins sans Frontières* et *Médecins du Monde*.

internationaux ses propres dotations en vivres, médicaments et autres biens de consommation et qui ensuite, par contre, a étendu son activité jusqu'à l'organisation de convois humanitaires<sup>49</sup>.

Le rôle joué par la coopération publique dans le domaine de l'action humanitaire italienne a été, en effet, beaucoup plus important que celui joué par les départements correspondants des autres Etats présents en Bosnie.

Ceci s'est également vérifié car, après l'assassinat d'un groupe de volontaires de Brescia en mai 1993 par une bande mixte de miliciens croates et musulmans, la base de Split a été transformée par le Ministre des Affaires Etrangères de l'époque, Beniamino Andreatta, en un "parapluie logistique et de sécurité" pour les nombreuses initiatives des coopérateurs italiens sur le sol bosniaque.

Au succès des initiatives sur le terrain a également contribué la réactivation au même moment de la Table de Coordination pour les Aides à l'ex-Yougoslavie, qui avait été instituée en 1992 à Rome près la Présidence du Conseil des Ministres, avec la tâche d'empêcher la dispersion des initiatives italiennes<sup>50</sup>.

De l'action combinée de la Table de Rome et de la base de Split est né un important résultat: les Italiens ont réussi à affirmer d'une façon ou d'une autre leur propre présence sur tout le territoire bosniaque, alors que d'autres pays qui avaient mis en oeuvre des actions louables et voyantes sont restés bloqués par la délocation de leurs propres casques bleus<sup>51</sup>.

Ceci s'est passé pour deux raisons:

D'une part, la Table de Rome, en coordonnant, pour toutes les entités et les organisations opérant en ex-Yougoslavie, la récolte et la canalisation des aides, a créé de solides bases arrière-logistiques qui ont permis également à des unités et à des teams relativement réduits d'être présents sur le sol bosniaque, amplifiant de façon stable à la

---

<sup>49</sup> Margherita Paolini, *Gli "assi euroslavi", un progetto geopolitico per la Bosnia distrutta*, in <<Limes>>, n.1/1996, p.258.

<sup>50</sup> L'institution de la Table de Coordination a été décidée par la loi 390/1992. La gestion de la Table a été confiée au Département Affaires Sociales de la Présidence du Conseil des Ministres. Cependant, son activation effective remonte au printemps 1993, c'est-à-dire à la suite de l'incident déjà cité auparavant arrivé aux volontaires de Brescia. Cf. Raffaella Bolini, *L'esperienza del Consorzio italiano di Solidarietà*, in DGCS, Rapporto Annuale di attività 1994, pp. 93-98.

<sup>51</sup> Toujours Margherita Paolini, dont la contribution pour cette partie de la recherche est grand, rappelle comment, encore en 1995, l'*Overseas Development Agency* britannique a dû s'adresser à la Coopération italienne pour faire parvenir son propre matériel à Tuzla. Les croates d'Herzégovine, en effet, en avait bloqué l'accès depuis bien 5 mois. Le Royaume-Uni, la France et l'Espagne, en effet, ont concentré leur activité humanitaire dans les zones contrôlées par leurs propres contingents dans *Unprofor II*. Margherita Paolini, op.cit p. 258

fois l'entité et la rayon d'action des initiatives de la coopération publique et privée italiennes sur le terrain.

D'autre part, la base de Split a géré la distribution des secours de telle façon qu'elle pouvait se soustraire au cas par cas à la logique du marchandage adopté par l'Unhcr. La DGCS, en particulier, non seulement a organisé des convois, mais en a planifié les destinations dans le cadre d'un projet destiné à démontrer l'impartialité absolue des initiatives italiennes.

Ainsi faisant, la coopération publique et privée italienne a réussi à faire parvenir ses propres aides à toutes les parties en lutte, en réduisant au minimum les coûts de transit, en augmentant la sécurité des opérations de *humanitarian relief* et en renforçant la crédibilité de l'Italie auprès de tous les interlocuteurs locaux <sup>52</sup>.

Le ravitaillement d'une ville musulmane assiégée n'a pas été payé par la cession d'une partie du chargement aux assaillants appartenants à la faction opposée mais a été au contraire compensé par le soutien en même temps, offert en d'autres endroits, à des villages serbes ou croates en difficulté, ceci en multipliant le *leverage* humanitaire de la stratégie et évitant l'humiliation de soutenir directement les efforts belliqueux des groupes localement plus forts.

A cet engagement multidimensionnel des institutions italiennes a concourru également la Défense, bien avant que sur le sol bosniaque ne soit installé un contingent terrestre national. Ce n'est pas un hasard, si le Ministère de la Défense a été inclus dès 1992 parmi les sujets participant à la Table de Coordination.

Les Forces Armées italiennes ont, tout d'abord, offert une contribution logistique essentielle sur le territoire national pour la récolte et l'envoi des aides vers l'ex-Yougoslavie. Depuis 1993, en effet, l'Armée a fourni le personnel et les camions qui transportent depuis tous les coins de l'Italie, les denrées récoltées par les ONG et par les collectivités locales, vers le centre logistique d'Ancone<sup>53</sup>.

En second lieu, le Défense a organisé avec une certaine régularité le transport partiel par voie maritime des aides d'Ancone à Split. A cet effet, ont été utilisées, à la fois des

---

<sup>52</sup> Al'inverse, les actions dirigée par l'Unhcr, ont souvent été considérées comme suspects par les parties en cause. Le gouvernement bosniaque a, par exemple, accusé l'Unhcr d'avoir fourni aux serbes le carburant avec lequel ont été alimentées les offensives sur Gorazde et Bihac et a donc bloqué tous les convois successifs de l'Unhcr qui transportaient du carburant vers les enclaves. Cf. IISS, *Military support for humanitarian aid operations*, op. cit.

<sup>53</sup> Durant trois ans, pour soutenir les initiatives prises dans le domaine de la Table de Coordination, l'Armée a effectué 1.161 transports en parcourant plus de 700.000 kilomètres et en engageant 2.300 hommes. Cf. *Le Forze Armate italiane a favore della ricostruzione nella ex-Yugoslavia*, in <<Interarma News>>, 26 juillet 1995, p.244.

unités majeures de la Marine et des navires plus petits. Les premiers, à dire vrai, avec une certaine parsimonie du fait des difficultés soulevées parfois par les autorités croates. Deux fois par an, des navires de transport et de débarquement de la classe *S. Giorgio* ont effectué la traversée entre les deux côtes de l'Adriatique, en embarquant plus de 50 camions militaires chaque fois. Presque chaque mois, en outre la Défense a mis à disposition un moyen de locomotion naval moins visible et important.

Il ne faut pas oublier non plus, pour finir, que la base opérative de Split a été plusieurs fois ravitaillée en aides également par la 46ème Aérobrigade, surtout après la chute de Srebrenica, qui s'est vérifiée durant l'été 1995<sup>54</sup>.

La collaboration sur le terrain entre la DGCS, les agences humanitaires internationales et les ONG nationales d'une part, et le contingent italien engagé dans la région de Sarajevo d'autre part, ne semble pas encore être significative.

Ceci peut s'expliquer à la lumière de deux raisons précises. Les hommes de la brigade <<Garibaldi>>, tout d'abord, ont reçu un mandat qui, bien qu'il prévoit le concours dans les actions de *humanitarian relief*, est focalisé sur des objectifs prioritairement politico-militaires liés à l'exécution des accords de Dayton. Dans ce sens, les tâches d'*Italfor* ressemblent fort à ce que furent celles de *Italconà* Beyrouth et d'*Albatros* au Mozambique.

En second lieu, la zone de la capitale bosniaque, au milieu de 1996, n'était pas encore une priorité de la coopération publique et privée italienne, même si de nombreuses ONG nationales (parmi lesquelles le Cis) et la DGCS étaient déjà arrivées à Sarajevo.

*Italfor*, de toute manière, a rempli sa tâche au moment nécessaire, en escortant les convois humanitaires et, parfois, en les défendant contre les attaques de la criminalité locale<sup>55</sup>. Occasionnellement, en outre les militaires italiens ont prêté main forte en assurant des secours de première nécessité aux civils bosniaques.

Enfin, en confirmant l'interprétation extensive donnée par les Forces Armées italiennes au concept de *humanitarian relief*, les soldats de la <<Garibaldi>> se sont

---

<sup>54</sup> L'action de support de la part de l'Aéronautique a commencé, pour cette urgence spécifique, au cours de la troisième semaine de juillet 1995, avec l'envoi de 50 tonnes de matériel varié à la base de Split. Les fonctionnaires de la Coopération ont ensuite effectué la distribution des aides sur le terrain en organisant des convois. Au milieu de ce mois, le Gouvernement a lancé un plan plus organique de soutien en vertu duquel la 46ème Aérobrigade a reçu l'ordre de planifier le transport de 250 tonnes d'aides humanitaires. Pour satisfaire l'exigence, il a été prévu d'effectuer également trois missions journalières. Cf. *L'Aeronautica reca aiuti in Bosnia*, in >>Interarma News>>, 26 juillet 1995, p.244.

engagés également dans la réhabilitation des services publics essentiels, utilisant, entre autre, une unité du Génie pour la remise en fonction l'importantes lignes ferroviaires aux alentours de Sarajevo.

## **5. Conclusions et propositions pour une meilleure coordination entre Forces Armées et ONG sur les théâtres de crises.**

Les réflexions sur les événements bosniaques introduisent les observations conclusives de cette recherche.

L'activation de la Table de Coordination pour les Aides destinées à l'ex-Yougoslavie et la collaboration qui s'est réalisée à cette occasion à tous les niveaux entre le MAE et la Défense, sont, en effet, sous de nombreux profils, un avènement idéal de l'expérience italienne en matière de *humanitarian relief*.

En Bosnie, en effet, une forme très efficace de spécialisation fonctionnelle s'est concentrée pour la première fois, au sein de laquelle les pouvoirs publics - Forces Armées et diplomatie - ont assumé la responsabilité d'assurer la grande logistique et la sécurité publique des opérations de secours humanitaire entreprises par les volontaires des ONG.

Avant la Bosnie, le << système-Italie >> avait déjà donné des preuves épisodiques de capacité autoorganisée sur le terrain, comme en Somalie, mais uniquement en rapport à l'ex-Yougoslavie ce modèle de coordination optimal *top-down* s'est réalisé, modèle qui devrait toujours caractériser la gestion des majeures interventions humanitaires.

Les éléments essentiels et l'esprit de ce modèle construit spécifiquement pour la Bosnie doivent donc être absolument maintenus et, si possible, transposés à un niveau institutionnel plus haut.

Si l'on réussissait, en effet, à transmettre les traits fondamentaux de l'expérience de la Table de Coordination à des sujets institutionnels aux moins précaires et plus influents, dans le futur, il pourrait se révéler être moins difficile d'engager les ressources humaines et matérielles de la Coopération publique et de la Défense d'une façon plus fonctionnelle visant à la réalisation des intérêts de sécurité de la République.

---

<sup>55</sup> Le 7 février 1996, par exemple, *Italfor* est intervenue pour défendre un convoi de la Croix-Rouge italienne, sur le point d'être dérobé de son chargement d'aides. Cf. <<Interarma News>>, *Impegnativa e intensa l'attività del contingente italiano in Bosnia* op.cit., p.1

La Coopération italienne, en effet, doit se libérer de ceux qui ont été ses principales limites historiques: le caractère dispersif de ses efforts et le conditionnement excessif qui a été exercé sur elle, de temps en temps, par des impulsions idéalistes incohérentes et par la recherche désordonnée d'occasions de profits. Et les Forces Armées doivent sortir de la logique qui les a portés à opérer dans des zones d'importance faible ou nulle pour le pays.

A cet effet, une première intervention devrait être faite au sommet du système institutionnel italien, pour détourner la formulation des adresses et des objectifs de la politique de coopération de l'actuel duopôle MAE-CIPE et la confier à un organisme capable de nouveau de mettre en évidence, d'exprimer et de réaliser une politique de sécurité nationale efficace.

Si la République italienne possédait un système présidentiel ou semi-présidentiel, un tel organisme pourrait se trouver directement dépendant du Chef de l'Etat ou du chef de Gouvernement et regrouper - avec des fonctions de consultant - les meilleures personnalités compétentes en matière de sécurité nationale, comme ceci s'est passé dans le *National Security Council* américain.

Dans le domaine du système parlementaire qui est actuellement le propre du système italien, qui est caractérisé par la présence de gouvernements faibles, exprimés par des coalitions de partis politiques tant faibles que larges, cette solution ne semble pas cependant utilisable.

La possibilité de créer un Comité Interministériel "ad hoc", apparaît par contre plus concrète, pour traiter les problèmes afférents à la sécurité nationale. Outre le Président du Conseil des Ministres, devraient également faire partie d'un tel Comité: les plus hautes instances du MAE, de la Défense, de l'Intérieur et du Trésor.

C'est à cet éventuel Comité Interministériel pour la Sécurité Nationale (CISN), et non au CIPE, que devrait revenir la tâche de formuler les lignes directrices de la politique nationale de Coopération au Développement ainsi que celle de décider de l'éventuel engagement des Forces Armées à l'étranger dans des situations d'urgences humanitaires.

Cette manœuvre institutionnelle, si elle devait être adoptée, devrait suffire à détourner l'activité publique de coopération du risque d'être asservie à la poursuite d'intérêts extraétatiques ou, pire encore, extra-nationaux, et finalement en faire un instrument efficace de la politique de sécurité nationale.

Il ne s'agit pas tant, évidemment d'utiliser la coopération pour étendre la sphère d'influence de l'Italie, que plutôt de l'utiliser pour tenter d'atténuer les pressions migratoires qui pèsent sur ses frontières, en cherchant à concilier, en même temps, les exigences morales profondes rencontrées par l'opinion publique et les intérêts fondamentaux de sécurité à moyen et long terme de la nation.

Par ces temps de ressources réduites, en effet, il ne semble plus y avoir de place pour les interventions humanitaires "en pluie" sur les cinq continents ni, encore plus, pour des opérations militaires coûteuses et risquées dans des pays ne faisant pas partie de la sphère géopolitique d'intérêt naturel italien.

Il faut, donc, sélectionner les engagements, comme du reste on a déjà commencé à le faire, en cherchant en même temps d'établir une meilleure collaboration avec le monde du volontariat depuis le niveau auquel mûrissent les décisions politiques.

Une fois déterminées les priorités de la politique de coopération au développement sur la base d'une évaluation objective des intérêts nationaux, il faudra ensuite rendre les ONG partie prenante de la stratégie choisie, en les encourageant et en les aidant à se rendre dans les pays sélectionnés comme étant prioritaires.

Par la suite, dans ces pays reconnus comme étant le siège d'intérêts nationaux importants, il faudra assurer la coordination sur le terrain de tous les éléments du << système pays >> déjà présents et opérationnels.

Le bon sens conseille de privilégier, au cas par cas, des arrangements "ad hoc", du moment où des solutions optimales pour une situation peuvent se révéler tout à fait inadaptées dans d'autres.

Dans ce sens, l'expérience déjà citée de la combinaison entre la Table de Coordination de Rome et la base de la DGCS à Split doit effectivement être considérée comme un précédent positif important mais ne doit pas être généralisée. Il ne sera pas toujours possible, en effet, de compter sur la proximité géographique du théâtre des opérations, une conditions qui a rendue beaucoup plus aisées les initiatives de la coopération publique et privée italienne en ex-Yougoslavie.

Il faudra, ainsi, penser à un ensemble plus large d'alternatives valables pour une vaste gamme d'éventualités possibles.

En présence de niveaux de violence tolérables et à la proximité de frontières nationales, les *team* de la DGCS pourront installer des bases avancées et jouer le rôle de point de référence et de réunion également pour les ONG italiennes, en en facilitant ainsi

l'action, qui autrement serait limitée dans son incisivité et dans l'extension de leurs dimensions réduites.

Dans les situations de guerre civile, de totale anarchie ou de compromission complète de l'ordre public, marquées par des intensités de violence élevées et à grande distance du territoire national, le rôle joué par le MAE devra être vraisemblablement différent.

Tout en considérant comme certaine l'action de la DGCS et de chaque Ambassades, en effet, dans ces cas là le rôle des militaires italiens éventuellement présents sur le même théâtre, devra fatalement croître.

Dans ce cadre, il pourrait se révéler intéressant, surtout dans des contextes extrêmes de type <<somalien>> ou rwandais, d'attribuer aux commandants de contingent également des pouvoirs de police - essentiellement de protection et de contrôle - à l'égard de tous les compatriotes présents dans les propres zones de compétence.

Cette éventualité pourrait être prise en considération au moment même de la stipulation des conventions à travers lesquelles le MAE finance les projets <<confiés>> aux ONG ou de <<réalisés>> par celles-ci dans pays gravement touchés par des urgences politiques ou humanitaires.

Il faudrait tout de même prévoir une clause de sauvegarde en faveur des ONG, pour éviter une militarisation autant indésirée qu'inopportune des secours humanitaires: la déclaration de la situation d'exceptionnalité qui provoquerait l'attribution de fonctions de police au commandant du contingent devrait être faite sur le terrain, en présence d'un représentant des volontaires coopérants, et être ratifiée par le Plénipotentiaire du MAE présent dans le pays siège de l'intervention.

Ce qui a été affirmé jusqu'ici, évidemment, concerne surtout les aspects nationaux des opérations de *humanitarian relief* à l'étranger conduites par des civils et des militaires italiens.

La réalité, cependant, propose beaucoup plus fréquemment des situations dans lesquelles les éléments du déjà cité triangle national - DGCS, ONG et Forces Armées - sont appelés à opérer aux côtés d'autres contingents et d'agences humanitaires internationales, dans le domaine, par exemple, de missions multinationales sous l'égide de l'ONU.

Dans ces cas là, pour fonctionner, le modèle de coordination sur le terrain pensé pour les soldats et les coopérants italiens devrait être adapté aux circonstances et prévoir des lignes de communication avec le Commando ONU.

On considère, de toute manière, que certaines des caractéristiques du modèle proposé par l'Italie pourraient se prêter à d'intéressantes applications et ceci également au cours de ces interventions multinationales plus complexes sous le contrôle des Nations Unies. Parmi de telles caractéristiques, on trouve très certainement la centralisation de la planification des secours, d'une part, et, de l'autre, la plus grande procuration de pouvoirs, accordée aux commandements préférentiels pour le soutien de leur réalisation de la part des agences humanitaires et des ONG.

Au cours de ces missions, en effet, il pourrait s'avérer utile d'attribuer au comando Onu - et à son éventuel Département Affaires Humanitaires - la tâche de définir, éventuellement en accord avec les experts de l'Unhcr, la stratégie globale de l'intervention humanitaire à réaliser dans le pays siège de l'urgence. L'objectif devrait être la formulation d'un plan organique destiné à distribuer impartiallement des aides humanitaires aux populations civiles de toutes les parties en lutte.

La fragmentation des actions de *humanitarian relief* et la logique du marchandage, suivie jusqu'ici dans les théâtres les plus grands et dispersés de type bosniaque se sont, en effet, révélés être des solutions inefficaces et insatisfaisantes, à la fois de point de vue économique que du point de vue moral et politique, et doivent donc être dépassées.

La réalisation du plan défini par le Comando Onu devrait être à ce stade, demandée aux unités militaires et aux diverses organisations humanitaires participant à la mission. D'autre part, la tâche de réussir à discipliner les modalités de coordination entre les "casques bleus", les agences humanitaires internationales et les ONG, retomberait, d'ailleurs, encore sous la responsabilité du Comando Onu: et ceci à travers l'émanation de règles d'engagements opportunes, tout d'abord, mais également en conférant aux commandements de chaque contingent national la responsabilité de la gestion des rapports directs avec les coopérants dans les zones respectives de compétence.

Dans ce schéma, les commandants des chaque contingent deviendraient sur le terrain les points de référence exclusifs des agences humanitaires et des ONG pour ce qui concerne leurs besoins au sein de la sphère de support logistique et de la sécurité, en faisant finalement disparaître le marchandage continu des soutiens logistiques et des escortes qui fréquemment ont caractérisé sur le terrain les rapports entre la branche armée et celle civile des missions humanitaires d'urgence.

Dans ce cas également, d'autre part, il faut éviter de tomber dans le risque de militariser sans raison les initiatives de secours humanitaire entreprises par le volontariat international. La contribution logistique et la protection rapprochées ne pourront, ainsi,

être assurées automatiquement aux coopérants, mais devront être explicitement demandées par ceux-ci.

L'interface pourra être représentée - selon les cas et les ambitions de chaque opération - par le déjà cité Département Affaires Humanitaires à l'intérieur du Commando Onu, par des structures plus informelles et flexibles, comme par exemple les assemblées quotidiennes qui avaient lieu à Mogadiscio sur l'initiative de *Unitaf-Unosom II*, et par chaque commando de contingent. L'Unhcr pourrait aussi être un point de référence.

Cet aspect devrait satisfaire les exigences majeures de tous les sujets présents ou impliqués dans ces missions humanitaires multinationales complexes.

L'Onu et l'Unhcr, tout d'abord, pour optimiser au maximum le *leverage* humanitaire de leur action, en évitant le paiement de "péages" odieux aux divers <<seigneurs de la guerre>> et en accroissant leur propre crédibilité auprès de tous les interlocuteurs.

Les ONG, en second lieu, seraient aidées pour atteindre toutes les destinations de leur intérêt, et verraient se réduire les risques encourus par leur propre personnel et éviteraient de subir sans raison une militarisation excessive de leur propre activité.

Les militaires, en outre, pourraient compter sur des directives plus claires et univoques concernant le comportement à adopter envers les volontaires coopérants, seraient exemptés des tâches impropres et profiteraient de la valorisation de leurs capacités particulières, qui sont irremplaçables dans les domaines de la grande logistique, de la lutte anti-mines et de la défense du territoire.

Les bénéficiaires des aides, enfin, recevraient une quantité accrue de secours et seraient rassurés sur l'impartialité et sur le caractère absolument humanitaire de l'intervention multinationale.

En conclusion, ce qui s'est déroulé ces dernières années dans les pays qui ont subi de graves urgences humanitaires provoquées par l'action de l'homme et qui ont reçu des interventions civiles et militaires massives de secours, est une preuve que l'actuelle dynamique des opérations Onu de *humanitarian relief* doit changer sous plus d'un profil. Le rapport entre les volontaires coopérants et les militaires est certainement un des aspects sur lesquels il est nécessaire d'agir.

Les échecs rencontrés, où les secours ont été fortement militarisés et les succès partiels obtenus où, par contre, la force a été utilisée d'une façon plus contenue et appropriée indiquent la route qui doit être parcourue.

Ce qui est nécessaire, en particulier, est une spécialisation accrue des tâches entre militaires et civils. Les fonctions essentielles de direction stratégique des opérations et d'établissement des lignes directrices de la campagne de distribution des aides, incluant la prédisposition d'une assurance politique sur la neutralité de la mission humanitaire, seront laissées aux autorités politico-militaires. Ceci fait, les "casques bleus" pourront fournir tous les supports logistiques et de sécurité nécessaires au volontariat pour mettre en œuvre sa propre action, en maximisant l'efficacité et en réduisant l'exposition aux risques représentés par la criminalité locales et par les résidus belliqueux.

Si par contre, on continuera à suivre la voie de la confusion de fonctions, en imposant encore des tâches impropres aux soldats dans un contexte dans lequel la direction politico-stratégique des missions continuera à manquer, aussi bien pour les militaires que pour les hommes des agences et des ONG, il ne restera rien d'autre à faire que de s'adapter aux pratiques des dernières années: en acceptant des risques toujours plus élevés, en négociant avec les <<seigneurs de la guerre>> et en sacrifiant aux nécessités de la lutte locale une partie significative de leur propre prestige et des aides que ceux-ci devraient porter aux victimes de ces catastrophes.

## Bibliographie

**Piero Agnetti** ( sous la direction de ), *Missione! Oltremare, continua ....* , Supplément au n. 5/1994 de <<Rivista Militare>>.

**Piero Agnetti**, *Mogadiscio, Italia*, Larus, Bergame, 1995.

**AdL, Alfazeta, Comunità S. Egidio, Emmaus Italia, Mani Tese, Missioni Consolata, Nigrizia, Rivista del volontariato, Solidarietà internazionale-Cipsi, Mozambico. Alla prova della storia**, in <<Nigrizia>>, Octobre 1994, pp. 25ss.

**Alfazeta, Emmaus Italia, Mani Tese, Missioni Consolata, Missione Oggi, Nigrizia, Solidarietà Internazionale, Rifondare la cooperazione italiana allo sviluppo**, in <<Nigrizia>>, Janvier 1993, pp. 23ss.

**G. Aloisio**, *Riflessioni sul contingente italiano in Libano* in Marotta ( sous la direction de), *Il militare e la complessità: sociologia e strategia del "post-moderno"*, La Goliardica, Rome, 1990.

**Franco Angioni**, *Un soldato italiano in Libano*, Rizzoli, Milan, 1984.

**Piero Baroni**, *Pellicano in Albania. Una missione dell'Esercito Italiano*, Etat Major de l'Armée, Rome, 1993.

**Federica Bellincanta**, *Non solo ombre. Intervista all'on. Ennio Grassi*, in <<Solidarietà Internazionale>>, n. 1/1996, pp. 6-9.

**Roberto Benedetti, Claudia Caggiula**, *Il Ministero degli Esteri*, NIS, Rome, 1992.

**Gian Franco Bianco** (sous la direction de ), *Albatros graffiti*, UDAP, SME, Rome, 1994, Supplément à <<Famiglia Cristiana>>, n. 48, 7 Septembre 1994.

**Gian Franco Bianco, Claudio Graziano, Michele Risi**, *Soldati Blu. I giorni e le opere degli alpini italiani in Mozambico*, Editions Martini, Borgo San Dalmazzo (Cuneo), 1993.

**Gian Franco Bianco, Claudio Graziano**, *Soldati Blu. I 640 giorni degli alpini italiani in Mozambico*, Editions Martini, Borgo San Dalmazzo ( CN ), 1995.

**Gianni Bucci**, <<Spunta l'ombra del traffico d'armi>>, <<La Voce>>, 10 Février 1995.

**Umberto Cappuzzo, Franco Angioni**, *L'esperienza del Contingente Militare Italiano in Libano*, Centro di Studi Strategici, LUISS, Rome, 1985.

**Maria Luisa Cassanmagnago Cerretti**, *Intervento per il XX Anniversario della Prima Assemblea Generale ONG*, ACP-CEE Assemblée Paritetique, Bruxelles, 8-9 Avril 1994.

**Cipsi (Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale)**, *Carta programmatica. Indirizzi operativi*, Milan, Settembre 1994.

**Cipsi (Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale)**, *Organizzazioni Non Governative aderenti*, Milan, 1994.

**Cipsi (Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale)**, *Investiamo nel futuro dei popoli. Lavoriamo insieme per far vincere la solidarietà*, Brochure, Milan, 1995.

**Cocis (Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo)**, *Organizzazioni non governative associate*, brochure, Milan, 1995.

**Cocis (Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo)**, *Progetti e iniziative delle ONG associate 1995/96*, dattiloscritto, Milan, 1996.

**Giuseppe Cucchi, Gianfranco Gasperini**, *L'influenza vaticana sull'azione internazionale dell'Italia*, en <<Limes>>, n. 3/1993, pp. 59-68.

**Paola Delle Fratte**, <<Via dalla Somalia>>. *Farnesina: allarme a tutti gli italiani*, <<La Voce>>, 11 Février 1995.

**Paola Delle Fratte**, *La Farnesina: <<Lasciate il Paese>>*, <<La Voce>>, 2 Mars 1995, p. 17.

**Tonio Dell'Olio**, *Sudan, un grido nel silenzio*, in <<Arcobaleno>>, Rivista bimestrale della Caritas italiana, n. 26, Mai-Juin 1995, pp. 18-19.

**Enzo Di Frenna**, <<Soldi italiani per la guerriglia>>. *Paraggio: in Africa oscuro intreccio di finanziamenti*, <<La Voce>>, 25 Février 1995, p. 8.

**Maria Cristina Ercolessi**, *Conflitti e interventi nel Corno d'Africa: Onusom e Italia in Somalia*, in **Rhi-Sausi Josè** ( sous la direction de ), *La crisi della cooperazione italiana, Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, Rome, 1994, pp. 59-120.

**Ferruccio Ferrante**, *Albania: aquile nel bunker*, in <<Italiacaritas>>, Mensile della Caritas italiana, n. 6, juin 1995, pp. 20-21.

**Roberto Festorazzi**, *Cinquemila testimoni di pace sul fronte caldo dei Balcani*, in <<Avvenire>>, 2 juin 1993.

**Anna Focà**, *Italia*, in **Ian Smillie, Henry Helmich** (sous la direction de), *Organizzazioni non governative e Governi: un tandem per lo sviluppo*, ASAL L'Harmattan Italia, Rome, 1995, pp.191-210.

**Focsiv ( Federazione Organismi di Servizio Internazionale Volontario )**, *I numeri del volontariato internazionale*, complément à <<Piccolo Pianeta>>, Supplément au n. 43/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>.

**Giampiero Forcesi**, *Non colpevoli, ma responsabili*, Edizioni Focsiv, Rome, 1994.

**E.G.**, *E sul piano italiano di cooperazione scoppia la polemica*, <<La Voce>>, 11 Février 1995.

**Gianandrea Gaiani**, *Mozambico: continua la presenza italiana*, <<Difesa Oggi>>, n. 177-78/1994, pp. 282-3.

<<**il Giornale**>>, *I volontari alla Farnesina: <<Non torneremo in Italia>>*, 15 Février 1995, p. 2.

**Vanna Ianni**, *Le Organizzazioni Non Governative per lo sviluppo: un soggetto in rapido mutamento*, in Maria Cristina Ercolessi, Josè L. Rhi-Sausi ( sous la direction de ), *Rapporto 1991 sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia*, CeSPI, Edizioni Associate, Rome, 1992, pp. 209ss.

**Vanna Ianni**, *Le ONGS italiane alla soglia del 2000*, in **Rhi-Sausi Josè** (sous la direction de ), *La crisi della cooperazione italiana, Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, Rome, 1994, pp. 205-51.

**Virgilio Ilari** , *Storia militare della prima repubblica (1943-1993)* , Nuove Ricerche, Ancone, 1994.

<<**Interarma News**>>, *Impegnativa e intensa l'attività del contingente italiano in Bosnia*, 21 février 1996, pp. 1-3.

**International Institute for Strategic Studies**, *Military Support for Humanitarian Aid Operations*, Strategic Comments, No. 2, 22 february 1995.

**International Institute for Strategic Studies**, *A comprehensive peace for Bosnia and Herzegovina?*, Strategic Comments, No. 10, 13 december 1995.

**International Peace Academy**, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, Oxford, Toronto, Sydney, Paris, Frankfurt, 1984, pp. 235-58.

**Luca Jahier**, *La solidarietà con il Sud è scesa allo 0,1%*, <<Piccolo Pianeta>>, Supplément au n. 32/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>, p. 16.

**Luca Jahier**, *Ignorate le ONG*, en <<Mani Tese>>, juin 1995, p. 7.

<<**Jane's Defence Weekly**>>, March, 6th, 1996, *Interview*, p. 48.

**Carlo Jean**, *L'Italia e il suo Esercito nel quadro internazionale*, in **Crescenzo Fiore** e **Bruno Zoldan** ( sous la direction de), *Esercito e Società*, Rome et Latina, 1994, pp. 50-81.

**Carlo Jean**, *L'uso della forza*, Laterza, Bari, 1996.

**Piero Laporta**, **Andrea Corti**, *Possibili forme di cooperazione interministeriale da sviluppare nelle aree in cui operano, o hanno operato, le forze militari nazionali in missioni umanitarie*, Ricerca Ce.Mi.S.S., 8/H, inedito, Rome, 1995.

**Lunaria** ( in collaborazione con **Cis** ), *La sfida della solidarietà per la pace e la convivenza*, Brochure, Rome, 1995.

**Enrico Magnani** (sous la direction de ), *Oltremare. Le missioni dell'Esercito italiano all'estero*, Stato Maggiore Esercito, Rome, 1992.

**Arturo Marcheggiano**, *I corridoi umanitari: considerazioni militari*, in <<Rassegna dell'Arma dei Carabinieri>>, n. 3, Juillet-Septembre 1995, pp. 6-15

**Angelo Mariani**, **Angelo Sion**, **Ugo Tonini**, *Esperienze della partecipazione di Forze Armate Nazionali ad Operazioni Militari Multinazionali o di Forze dell'ONU*, Centro di Studi Strategici, LUISS, Rome, 1985.

**Bob Martin**, *Somalia, rapiti due volontari italiani*, <<Il Messaggero>>, 2 Mars 1995, p. 13.

**Ministero degli Affari Esteri**, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo. Testo della Legge n. 49 del 26 Febbraio 1987. Il Regolamento di Esecuzione*.

**Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo**, *Rapporto di attività Ufficio Emergenza ( 1° Dicembre 1992-30 Novembre 1993)*, in <<DIPCO>>, n. 6/1994, pp. 1-24.

**Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo**, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1993*, Rome, 1994.

**Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo**, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1994*, Rome, 1995.

**Roberto Morozzo della Rocca**, *Sant'Egidio: la via romana alla pace*, en <<Limes>>, n. 3/1993, pp. 69-82.

**Giovanni Nervo**, *Difendere gli aiuti con le armi?*, in <<Arcobaleno>>, Rivista bimestrale della Caritas italiana, n. 19, mars-avril 1994, pp. 16-17.

**ONG italiane**, *Solidarietà e cooperazione. Carta d'identità della cittadinanza europea*, Rome, 1995.

**Margherita Paolini**, *Gli assi "euroslavi", un progetto geopolitico per la Bosnia distrutta*, in <<Limes>>, 1/1996, pp. 253-66.

**Parlamento Europeo, Commissione per lo Sviluppo e la Cooperazione**, *Relazione sulla situazione in Somalia*, Relatore on. Luciano Vecchi, 8 Novembre 1993, A3-0348/93.

**Stefano Paternostro**, *L'aiuto italiano allo sviluppo: analisi degli andamenti*, in Maria Cristina Ercolessi, Josè L. Rhi-Sausi (sous la direction de ), *Rapporto 1991 sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia*, CeSPI, Edizioni Associate, Rome, 1992, pp. 83ss.

**Giuseppe Pennisi**, *La cooperazione per lo sviluppo e la ricostruzione*, in **I.A.I.**, *L'Italia nella politica internazionale*, Anno XX, 1993, Sipi, Rome, pp. 73ss.

**Nicola Perrone**, *La solidarietà che ci appartiene*, in <<Solidarietà Internazionale>>, Trimestrale del Cipsi, n. 4/1995, pp. 14-16.

<<**Piccolo Pianeta**>>, Supplément au n 3/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>, *InterSOS in Somalia*, pp. 13-14.

**Rhi-Sausi Josè**, *La politica italiana di cooperazione 1992-93*, in **Rhi-Sausi Josè** ( sous la direction de ), *La crisi della cooperazione italiana, Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, Rome, 1994, pp. 9-58.

**Josè Luis Rhi-Sausi**, *La cooperazione che verrà*, in <<Mani Tese>>, Febbraio 1995, p.3.

**Nino Sergi**, *E ora addio Somalia?*, <<Piccolo Pianeta>>, Supplément au n. 3/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>, pp. 12-14.

**Nino Sergi**, *Somalia: l'Onu parte, le organizzazioni umanitarie restano*, <<InterSOS Notizie>>, Février 1995.

**Giuliana Sgrena**, *Somalia. Dopo il fallimento di Rambo*, in <<Nigrizia>>, Juin 1994, pp. 22-23.

**Stefano Squarcina**, *"Te Deum" per la cooperazione italiana*, in <<Mani Tese>>, juin 1995, p. 6.

**Ruggero Stanglini** ( sous la direction de ), *Operazione Somalia*, EDAI, Florence, 1994.

**Stato Maggiore dell'Esercito**, *Operazione Airone. La missione dell'Esercito italiano a favore del popolo curdo*, Rome, 1992.

**F. Tana** (sous la direction de ), *La lezione del Libano*, Ipalmo, Franco Angeli, 1985.

**Cesare Taviani**, *Le ONG sotto esame*, <<Piccolo Pianeta>>, Supplément au n. 3/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>, pp. 24-25.

**Antonino Torre**, *Operazione <<Airone>>: missione compiuta*, <<Rivista Militare>>, Rome, 1992.

**Marco Travaglio**, *A caccia d'acqua nel Corno d'Africa*, <<La Voce>>, 2 Mars 1995, p. 17.

**Sergio Valdini**, *Ma la vera scommessa è l'autofinanziamento*, <<Piccolo Pianeta>>, Supplément au n. 3/1994 de <<Segno nel Mondo Sette>>, pp. 24-25

**Rosangela Vegetti**, *Volontariato internazionale: scommessa perduta?*, in <<Mani Tese>>, 1995, p. 11.

**Bruno Vespa** (sous la direction de), *Italia/Libano. Una storia di pace*, Rome, 1984 .