

Il Margine, n. 9/1999

Quant'è difficile vincere la pace

GIOVANNI KESSLER

I mesi passati dalle bombe sul Kosovo, e dai bombardamenti di immagini di morte e distruzione, consentono ora un approccio meno emotivo agli interrogativi suscitati da quella che è stata la prima guerra combattuta in Europa da quando le truppe sovietiche invasero l'Ungheria nel 1956.

Dove le bombe hanno fallito

Una prima, seria riflessione non può non affrontare il tema più dibattuto della crisi del Kosovo: l'uso dell'intervento militare per la soluzione «umanitaria» di una crisi internazionale. La via migliore per farlo è analizzare l'efficacia dello strumento rispetto ai fini (più o meno dichiarati) che si proponeva.

L'intervento militare ha una genesi ed una causa iniziale semplice e ben definita, messa poi nell'ombra dallo sviluppo degli eventi e dalla propaganda. La NATO aveva già da tempo pubblicamente e formalmente minacciato la Jugoslavia di bombardamenti, se non avesse accettato una soluzione negoziata, per la quale si erano faticosamente avviati in febbraio gli incontri a Rambouillet e poi a Parigi. Ma la minaccia, in cui forse troppo aveva confidato, non funzionò con gli orgogliosi serbi, che rifiutarono una proposta «prendere o lasciare» da loro giudicata troppo onerosa. Dopo che i rappresentanti albanesi avevano firmato la bozza di accordo (solo quando erano ormai certi che i serbi non avrebbero mai aderito), la NATO si trovò così senza alcuno spazio di manovra. Ignorare l'ultimatum da essa stessa imposto avrebbe significato perdere ogni credibilità, situazione inaccettabile per un'alleanza militare. Si diede inizio così a quella che secondo molti (specialmente a Washington) avrebbe dovuto essere una «lezione» a Milosevic, perché addivenisse a più miti consigli. Ma dopo pochi giorni di bombe fu chiaro che la «lezione» non sortiva alcun effetto. Ci si dovette allora attrezzare per condurre una vera e propria guerra, per cui bisognava trovare nuove ragioni per un'opinione pubblica occidentale sempre più preoccupata. In questo i serbi furono di grande aiuto.

Nel drammatico discorso del 24 marzo con cui annunciava i bombarda-

menti NATO, il presidente Clinton spiegò che si era giunti a quella decisione perché le forze armate serbe «stavano muovendo di villaggio in villaggio, bombardando civili e bruciando le loro case». L'attacco NATO era quindi finalizzato a «proteggere migliaia di persone in Kosovo da una crescente offensiva militare»¹.

Guardando oggi allo sviluppo degli avvenimenti, è chiaro a tutti che la vera offensiva serba contro la popolazione cominciò dopo l'inizio dei bombardamenti NATO. Fino a quel momento le forze iugoslave stavano combattendo una forza di guerriglia armata, l'UCK², attaccando villaggi e regioni ritenute le basi di essa. Ciò provocava perdite tra la popolazione civile e la fuga degli abitanti dalle località in cui si svolgevano gli scontri. Nulla di paragonabile tuttavia con ciò che avvenne dopo l'inizio dell'intervento armato e per tutta la sua durata, quando centinaia di migliaia di kosovari albanesi furono forzati a lasciare la loro terra in maniera indiscriminata e massacrati a migliaia, solo per odio etnico e ritorsione.

Se la NATO quindi si è determinata ad intervenire per evitare una catastrofe più grande, sicuramente ha fallito l'obiettivo. Si può anzi dire, senza per questo sminuire in alcun modo le responsabilità serbe, che i bombardamenti hanno scatenato l'offensiva generalizzata serba contro l'etnia albanese. Non era nemmeno difficile da prevedere. Gli esponenti della comunità internazionale in Kosovo erano stati avvisati in marzo: «se ve ne andrete e se ci saranno le bombe, il problema degli albanesi lo risolveremo a modo nostro in pochi giorni», minacciavano gli ufficiali serbi. Ma non c'era bisogno delle odiose provocazioni serbe per immaginare che la Jugoslavia, incapace di fermare gli aerei NATO (che gli stessi kosovari albanesi chiamavano «la nostra aviazione»), si sarebbe rivalsa sulla inerme popolazione albanese rimasta in ostaggio in Kosovo.

Ma un altro obiettivo dell'intervento militare sicuramente c'era, e nemmeno tanto dissimulato. Quello di abbattere Milosevic ed il suo regime nazionalista-socialista, ritenuto, non a torto, un ostacolo sulla strada della soluzione duratura del problema del Kosovo e, più in generale, della stabilità e della democrazia dei Balcani. Più i giorni di guerra passavano e più il tono della propaganda NATO e la direzione delle bombe avevano ad oggetto la persona del presidente della federazione iugoslava: basti pensare al bombardamento della sua residenza privata e a quello delle imprese colpite in quanto di proprietà della sua famiglia. Ma anche le bombe su Belgrado e sulle altre città della Serbia avevano il preciso obiettivo di minare la fiducia popolare nel leader e creare un

¹ Discorso del presidente Clinton riportato nell'edizione del 25 marzo del «New York Times».

² L'esercito di liberazione del Kosovo, il movimento di guerriglia armata degli albanesi kosovari.

terreno favorevole agli oppositori.

Dopo 78 giorni di bombardamenti e distruzioni in tutta la Jugoslavia e a sei mesi di distanza dall'ingloriosa ritirata del suo esercito dalla «terra santa» del Kosovo, Sloba Milosevic ha ancora il pieno controllo del suo Paese e la democrazia in Serbia è ancora un sogno. L'attacco della NATO ha anzi dato forza al nazionalismo serbo, di cui Milosevic è il migliore interprete, ed ha spiazzato l'opposizione, facendole correre il rischio di apparire come traditrice della patria. D'altra parte, già si disponeva dell'eloquente esempio del dittatore iracheno, che regna incontrastato da anni dopo una bruciante sconfitta militare e dopo numerose «lezioni» americane, per avere un'idea della capacità dei bombardamenti di portare la democrazia.

Verso un (altro) Kosovo mono-etnico?

La guerra è stata finalmente vinta, polizia ed esercito serbo se ne sono andati dal Kosovo e la popolazione albanese è potuta tornare alle proprie case, libera dall'oppressore. È questo è stato indubabilmente un risultato del quale non ci si può che rallegrare. Ma vinta la guerra, il dramma del Kosovo è ben lungi dall'essere risolto. Resta ancora molto lunga la strada per vincere la pace. La NATO ha consegnato il Kosovo alle Nazioni Unite che ne hanno ora assunto provvisoriamente il governo. Quale sarà il futuro della regione? Sarà ancora necessario negoziarlo con la Jugoslavia. La risoluzione delle Nazioni Unite parla infatti di «sostanziale autonomia all'interno della federazione iugoslava». Ma dopo quel che è successo non c'è un solo albanese disposto ad accettare qualcosa in meno che la piena indipendenza.

Intanto la missione ONU in Kosovo, guidata da Bernard Kouchner, cerca di creare le condizioni per la nascita di istituzioni democratiche locali, capaci di assicurare i diritti e la pacifica convivenza di tutti. Dopo quanto è avvenuto negli ultimi mesi ed anni e nella completa incertezza istituzionale seguita all'intervento militare, è come dedicarsi alla quadratura del cerchio.

La situazione in Kosovo [ora] può essere riassunta come segue: la pulizia etnica di primavera degli albanesi, accompagnata da assassini, torture, devastazioni e incendi di abitazioni è stata sostituita dalla pulizia etnica di autunno dei serbi, dei rom, dei bosniaci e degli altri non albanesi, accompagnata dalle stesse atrocità. Il problema è che ora questo avviene alla presenza dell'UNMIK³, della KFOR⁴ e dell'OSCE⁵ ... L'UCK sta creando fatti compiuti senza alcun ri-

³ La missione delle Nazioni Unite in Kosovo.

⁴ La forza militare internazionale di occupazione, forte di circa 42.000 uomini, di cui più di 6.000 italiani.

⁵ L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, presente con una

guardo dell'autorità legale dell'UNMIK e dei valori che erano stati proclamati come basi sia dell'intervento NATO che della missione ONU.

Non sono le affermazioni della propaganda serba, ma del rappresentante speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani nella ex Jugoslavia⁶. Lo stesso neo-segretario generale della Nato, in visita in Kosovo, ha sentito il bisogno di dichiarare pubblicamente che «la NATO è intervenuta nel marzo di quest'anno per evitare che Milosevic creasse un Kosovo mono-etnico. La NATO ora non starà a guardare la nascita di un altro Kosovo mono-etnico⁷». Dei 200-250.000 serbi che vivevano in Kosovo all'inizio di quest'anno, ne sono rimasti ora in Kosovo circa 60.000 (ma secondo alcune stime non arrivano a 40.000⁸), rinchiusi in *enclave* protette dai blindati della KFOR, in attesa che qualcuno decida sul loro futuro, sul futuro di una terra in cui anche loro sono nati. I pochi serbi che si azzardano a continuare a lavorare nelle città vengono intimiditi, aggrediti e forzati ad abbandonare il Kosovo da estremisti albanesi. Gli stessi moderati di etnia albanese sono oggetto di minacce di ogni tipo. L'oppressione di una minoranza, i serbi, sulla popolazione albanese si è mutata ora nell'oppressione della maggioranza albanese sulle minoranze, nell'intento di creare una nazione «pulita» etnicamente. Operazione se non altro numericamente più semplice. «Non è questo ciò per cui abbiamo combattuto» ha riconosciuto anche «Macho Jacko», il generale inglese Mike Jackson che comandò la forza militare che entrò in Kosovo, dopo aver ricordato come ancora oggi in quella terra l'odio etnico sia alla base di numerosi assassini⁹.

La guerra intelligente non esiste

Il Kosovo ha dimostrato quindi che la minaccia e la lezione armata, sia pure impartita dalla alleanza militare più forte del mondo, non basta da sola a fare cambiare idea neppure ad un piccolo Paese di una decina di milioni di abi-

sua missione in Kosovo e impegnata ora principalmente nella organizzazione delle elezioni e nella democratizzazione.

⁶ Jiri Dienstbier, ex dissidente e ministro degli esteri ceco. Rapporto citato da Reuters, 4 novembre 1999.

⁷ Dichiarazioni del 22 ottobre 1999 di George Robertson, ministro della difesa inglese all'epoca della guerra in Kosovo, riportate da Reuters lo stesso giorno.

⁸ Secondo Kouchner («New York Times», 22 novembre) sono rimasti 60-70.000 serbi. La Croce Rossa Internazionale parla di 240.000 profughi kosovari in Jugoslavia. A Pristina, secondo informazioni raccolte direttamente, di 40.000 serbi ne sarebbero rimasti ora poco più di 400.

⁹ Dichiarazioni effettuate in un programma della BBC, riportate dall'agenzia Reuters, 21 novembre 1999.

tanti. Le colonne di profughi cacciati proprio durante i massicci bombardamenti che li dovevano proteggere hanno fatto sorgere dubbi anche ai più entusiasti sostenitori dell'ingerenza umanitaria. E il caos nel quale il Kosovo si trova dopo che la guerra è stata vinta, sta a dimostrarci che senza un preciso disegno politico e un continuo sforzo diplomatico anche il più potente intervento militare si può rivelare un pericoloso fallimento.

L'analisi spassionata degli eventi in Kosovo deve segnare allora almeno la fine del mito della capacità risolutiva dell'uso dello strumento militare. La fine dell'illusione, ben radicata e diffusa a livello popolare, di chi ritiene che la guerra è sì uno strumento estremo e doloroso, ma definitivo, chirurgico, «intelligente» come le sue bombe.

La fine della mitologia bellica non ci deve però far approdare alla ideologia antimilitarista o al cinismo neo-liberale¹⁰ che, paradossalmente concordi, non riconoscono dignità alcuna all'ingerenza umanitaria armata. Ai primi va ribadito che l'uso della forza nei rapporti internazionali, così come in quelli interni, appartiene alla realtà delle cose. Rinunciarvi a priori significa divenire passivi spettatori o vittime sulla scena internazionale, ridursi ad un atteggiamento di pura testimonianza, che potrà salvare l'anima del singolo, ma che è incapace, da solo, di cambiare la realtà. Vuol dire sancire la possibilità per il potente di turno di usare impunito la violenza.

Dall'altra parte al cinismo e alle tendenze isolazionistiche della nuova destra vanno contrapposti con forza i principi alla base dell'ingerenza umanitaria che si stanno affermando sulla scena internazionale. Accanto alle motivazioni ideali ed etiche vi sono esigenze connaturate con quelle di stabilità economica in un contesto di mondializzazione. La caduta dei blocchi e la strettissima interconnessione tra eventi politici, economici e finanziari in ogni parte del mondo, esaltata dalla capacità dei media, vanno affermando un'esigenza oggettiva di rispetto dei diritti umani e civili ovunque nel mondo. Sono gli stessi principi che sono stati recentemente riconosciuti dal diritto internazionale con la creazione del Tribunale internazionale per i crimini di guerra della Jugoslavia e del Ruanda, con il progetto di Tribunale Penale Internazionale e con numerose risoluzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani, sempre meno bloccate dall'idolo della sovranità nazionale. E' vero, l'ingerenza umanitaria è un principio lontano dall'essere costantemente applicato: è mancata in Ruanda, è stata tragicamente tardiva in Bosnia, non sembra oggi realisticamente praticabile in Cecenia. Ma l'incapacità della comunità internazionale ad impegnarsi con coerenza non significa che si debba allora rinunciare ad affermare, sia pure parzialmente, la valenza di nuovi principi di diritto internazionale.

Non è il concetto di ingerenza umanitaria ad essere sbagliato in sé e ad

¹⁰ Ben rappresentato, in questa occasione, dalle prese di posizione dell'ex Segretario di Stato americano Kissinger e, in casa nostra, da Sergio Romano.

aver fallito in Kosovo. I guai vengono dall'astratto universalismo umanitario che, unito all'illusione risolutiva dell'intervento militare, spinge ad intervenire in armi nel mondo per ogni causa di tipo umanitario, senza elaborare ogni volta una strategia e degli obiettivi politici definiti, pago della sua motivazione morale. Ma la moralità, in politica, è qualificata dalla capacità di essere efficaci. Per essere moralmente difendibile la guerra deve avere una ragionevole prospettiva di far finire, o almeno alleviare il male che è la causa per cui è stata intrapresa.

In Kosovo ci si è affidati con troppa fretta e fiducia all'intervento militare, senza avere perseguito fino in fondo e con la necessaria flessibilità la soluzione diplomatica: al contrario, si è creduto proprio nelle bombe per modificare l'atteggiamento negoziale dell'interlocutore. Siamo intervenuti per salvare un popolo dall'esodo forzato, ma siamo stati capaci di inviare solo i bombardieri, vietando loro di scendere sotto i diecimila metri di altezza, per timore di perdite (nostre), condannandoci così alla incapacità di impedire o limitare le azioni contro le quali eravamo intervenuti e costringendoci a scegliere obiettivi civili in Serbia¹¹. Non abbiamo saputo, o voluto, valutare le conseguenze sulla futura convivenza etnica nella regione di un intervento armato a fianco di una delle due parti. E ora abbiamo ben poche armi di fronte ad una pulizia etnica alla rovescia.

L'esperienza del Kosovo ci insegna che l'ingerenza umanitaria armata può risultare necessaria solo quando si pone quale strumento ultimo, dopo che è stato esperito ogni tentativo negoziale. Essa può essere legalmente giustificata e moralmente accettabile quando è parte di un consapevole progetto politico, condiviso da una grande maggioranza di Paesi del mondo per porre fine ad un'aggressione o a delle atrocità in corso. E quando si è pronti a pagare il prezzo necessario per la riuscita dell'intervento, anche in termini di vite umane.

L'intervento civile (meno armato ma più utile)

Un secondo aspetto dell'esperienza del Kosovo, oscurato dal più emotivo dibattito sulla guerra, è quello del ruolo dell'intervento civile nella soluzione delle crisi internazionali.

Nella fase precedente all'intervento armato, la comunità internazionale riuscì ad imporre alla Jugoslavia la presenza in Kosovo di una missione civi-

¹¹ Le stazioni TV, le centrali elettriche, i serbatoi d'acqua di Belgrado ed altre città serbe, su cui si sono concentrati gli attacchi aerei con il dichiarato fine di indebolire in questo modo la resistenza jugoslava. Almeno 1.500 le vittime civili dei bombardamenti; insignificanti quelle militari.

le che doveva monitorare sul campo il concordato ritiro parziale delle forze armate serbe e, più in generale, il comportamento dell'amministrazione serba nel Kosovo. Nacque così nell'ottobre 1998 la missione di verifica OSCE, spazzata via poi dalla decisione dei governi della NATO di iniziare i bombardamenti: non si potevano lasciare in Kosovo 1.400 potenziali ostaggi in mano ai serbi. Quando prevale la logica della soluzione armata, la presenza civile è solo di impaccio.

Nelle discussioni seguite a questa esperienza ci si è concentrati nella ricerca di comportamenti più o meno parziali della missione o di alcuni suoi membri, per trarne argomenti da spendere nella polemica di politica internazionale. Così facendo si è però lasciato da parte un aspetto essenziale di valutazione, quello dell'efficacia di simili strumenti nel controllo delle crisi internazionali. La missione OSCE, non certo la prima nel suo genere, ma sicuramente la più imponente mai messa in campo dalla comunità internazionale, non aveva, e non poteva avere, il compito di risolvere la crisi del Kosovo, risultato che può venire solo da un concorso di sforzi politici e diplomatici a più livelli. La missione non è fallita perché ha dovuto ritirarsi, ma ancor prima, perché con la decisione dell'intervento militare è fallito il disegno di soluzione pacifica della crisi, di cui la missione era uno degli strumenti. L'esperienza della KVM¹² aveva invece mostrato l'insostituibilità di uno strumento internazionale di verifica ed informazione sul terreno. Gli scontri armati, le violazioni dei diritti umani in ogni ambito della vita civile (nei processi penali, così come nel comportamento della polizia o dell'amministrazione civile serba) sono stati documentati e riportati ai governi e all'opinione pubblica mondiale. La presenza capillare e costante dei verificatori, testimonianza concreta e visibile dell'attenzione del mondo alla crisi del Kosovo, aveva costituito così un deterrente, un argine al precipitare di una situazione già incandescente. In molti casi la mediazione sul posto, o l'utilizzo intelligente dei mezzi e degli uomini a disposizione, mediante la «saturazione» di zone ritenute a rischio di scontri armati, avevano risolto crisi acute ed evitato stragi. Di questo erano ben consapevoli i serbi che, dopo il ritiro della missione, si sono dati a violenze generalizzate, senza scomodi testimoni. E i kosovari albanesi, che hanno vissuto come una tragedia la partenza della KVM.

Piuttosto si deve riflettere sull'impreparazione nei confronti di questo tipo di interventi. Uno dei motivi di difficoltà della missione è stata proprio la lentezza con cui si è riusciti a fornire il personale alla KVM. Dopo cinque mesi dalla sua istituzione, i 54 Paesi dell'OSCE non erano riusciti ad inviare che 1.400 uomini, dei 2.000 previsti.

¹² Kosovo Verification Mission, il nome ufficiale della prima missione OSCE in Kosovo.

Dopo l'intervento militare il compito di vincere la pace è ora nelle mani dell'UNMIK. Ad essa spetta il compito di governare il Kosovo tolto all'amministrazione serba e far partire istituzioni locali multietniche. Ciò significa in concreto gestire l'anagrafe, le scuole, gli acquedotti e tutte le strutture necessarie per far vivere due milioni di persone. Ed ancora, far nascere uno stato di diritto ed istituire ex novo una polizia ed una magistratura locale, in cui tutti i gruppi etnici possano avere fiducia; far partire un complesso procedimento elettorale per poter infine passare i poteri ad autorità democraticamente elette. Un compito imponente, mai assunto prima d'ora, almeno in queste proporzioni, dalla comunità internazionale. È dalla vittoria di questa scommessa che si potrà giudicare anche l'efficacia e la moralità dell'ingerenza umanitaria. È qui che si vince o perde la guerra del Kosovo. E nessuno sarebbe più contento di Milosevic del fallimento.

Non servono solo specialisti della ricostruzione e volontari impegnati nell'aiuto umanitario. Servono disperatamente esperti amministratori, giuristi, ragionieri, specialisti di elezioni e di diritti umani, poliziotti. Ma si fatica a trovarne a sufficienza e con le necessarie qualificazioni: nella missione ONU vi sono meno di 1.300 funzionari internazionali, oltre a circa 1.600 poliziotti, quando, solo di questi ultimi, ne servirebbero 6.000. Scarseggiano soprattutto le risorse per garantire la necessaria continuità ed efficacia all'attività della missione: per l'attività di un anno sarebbero necessari almeno 450 milioni di dollari¹³. Una cifra considerevole, ma ben misera se si pensa che un giorno di bombardamento durante l'intervento armato è costato mediamente (ai paesi NATO) 20 milioni di dollari.

L'esperienza delle missioni OSCE ed ONU in Kosovo dimostra quindi da un lato il ruolo insostituibile, anche se non esclusivo, delle missioni civili nel trattamento e nella soluzione delle crisi internazionali. Dall'altro l'impreparazione della comunità internazionale, culturale prima ancora che organizzativa, a far fronte a questo tipo di impegno. In questo senso si può dire che scontiamo ancora la tradizionale illusione della capacità risolutiva dello strumento militare.

Le Nazioni Unite non hanno (e non potranno mai avere) la capacità e le professionalità necessarie a fare fronte, spesso in più luoghi contemporaneamente, alle esigenze di interventi civili che si moltiplicano nel mondo. E d'altra parte non avrebbe molto senso rafforzarne oltre misura la struttura burocratica, mantenendo una gigantesca struttura permanente sul modello tradizionale dell'esercito, che ancora ci condiziona. Molto più utile sarebbe pensare ad un

¹³ Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite all'assemblea generale, novembre 1999. La cifra si riferisce alla previsione per il periodo 10 giugno 1999-30 giugno 2000. Metà di essa è destinata al pagamento del personale, internazionale e locale.

corpo di intervento civile a livello internazionale, cui aderiscano specialisti nelle varie materie e professioni, che abbiano le competenze necessarie e diano la loro disponibilità a partecipare, quando richiesti, alle varie missioni internazionali. Ecco un terreno di studio e di impegno per governi, organizzazioni internazionali e gruppi di volontariato civile.

Per ultima, una annotazione sull'Italia. È stato fatto un grande sforzo, politico, prima ancora che economico, per partecipare in maniera significativa a questa operazione di ingerenza umanitaria che si svolgeva sulla porta di casa nostra. Ma tutto si è concentrato sul piano militare, con il supporto massiccio alle operazioni belliche ed una partecipazione quantitativamente e qualitativamente assai significativa alla KFOR. Quando si è trattato di fornire specialisti per le missioni civili sono incominciate le difficoltà. Prima di tutto di bilancio: i soldi per l'esercito ci sono per definizione, ma con quali fondi si pagano i civili? Ma le difficoltà sono nate soprattutto a livello burocratico. Non esistono strumenti amministrativi e legislativi che favoriscano (e spesso anche solo consentano) il distacco di funzionari di un'amministrazione pubblica per una missione all'estero. Non ci sono incentivi o indennizzi per indurre dei professionisti a portare le loro competenze in occasioni come queste. Prima ancora, manca una struttura che si occupi a livello centrale di questa realtà. Il risultato è la scarsa presenza di italiani nei posti di rilievo delle missioni civili, dove vengono prese decisioni con importanti riflessi anche sugli interessi economici e politici nazionali. Servirebbe su questo tema maggiore attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e del Parlamento. Ma tant'è, oggi in Italia non è certo il Kosovo, ma piuttosto la quotidiana dichiarazione di Cossiga che rischia di far cadere il governo. ■