

L'intervento della NATO in Kosovo: riflessioni su una escalation coercitiva

Premessa


3



Roberto Menotti

Le funzioni e i limiti della
escalation coercitiva:
meccanismi istituzionali e tutela
di un ordine euro-americano

5



Federico Eichberg

L'intervento della NATO in Kosovo:
verso una ridefinizione in termini etici
delle relazioni internazionali?

17



Andrea Grazioso

L'escalation coercitiva nella sua
dimensione militare:
strumento duttile o vincolo eccessivo?

25



Giovanni Scotto

La NATO e le guerre del Kosovo: una replica

33

Bibliografia

47



Premessa

I quattro co-autori di questa analisi “a più mani” (Roberto Menotti, Federico Eichberg, Andrea Grazioso e Giovanni Scotto) si sono confrontati direttamente sui temi qui discussi, che dunque sono stati sottoposti anche ad un vaglio collettivo; tuttavia, a ciascuno spetta la piena paternità delle opinioni che sono qui attribuite singolarmente.

Le riflessioni che seguono prendono spunto dal volume di Giovanni Scotto e Emanuele Arielli, *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation* (Editori Riuniti, Roma, 1999), che tratta in chiave analitica – con un'utile sezione di ricostruzione ragionata degli eventi principali – la vicenda dell'intervento della NATO contro la Serbia nella primavera del 1999. Ad uno dei due autori del volume, Giovanni Scotto, abbiamo chiesto di partecipare a questa rivisitazione di tali tematiche, ad un anno dall'operazione “Allied Force” della NATO.

L'analisi di Scotto e Arielli appare di particolare interesse soprattutto in virtù dell'applicazione di uno strumento di interpretazione – il concetto di escalation coercitiva – che viene introdotto e descritto con rigore per poi essere calato nel caso concreto della guerra del Kosovo. Ci concentreremo esclusivamente sugli aspetti che riteniamo più stimolanti nell'analisi originariamente svolta da Scotto e Arielli, piuttosto che ripercorrere l'intero volume in modo sistematico. L'obiettivo di questo *Working Paper* collettaneo non è di recensire un libro – che evidentemente merita a nostro parere di essere letto con attenzione – bensì di migliorare la nostra comprensione di quanto è accaduto, in un'ottica di ricerca e dibattito *in progress*.

La circostanza di poter analizzare alcuni aspetti della guerra del Kosovo con il senno di poi è certamente vantaggiosa. Possiamo così beneficiare, fra l'altro, anche

della “interpretazione ufficiale” dei fatti fornita il 21 marzo di quest’anno (tre giorni prima dell’anniversario dell’inizio della campagna aerea) dal nuovo Segretario generale dell’Alleanza atlantica, George Robertson. È opportuno citare due passi del suo rapporto, particolarmente significativi nell’ottica del presente lavoro:

“The essence of coercive diplomacy is that a threat of force, to be credible, must be backed by real force if necessary. NATO was not bluffing.”

“The concept for Operation Allied Force envisaged a phased air campaign, designed to achieve NATO’s political objectives with minimum force. The phases ranged from a show of force in the initial stages, to operations against Serb forces in Kosovo, expanding if necessary to targets throughout the Federal Republic of Yugoslavia that supported the regime’s ability to attack the civilian population of Kosovo. It had been hoped, but never assumed, that President Milosevic would quickly realise NATO’s determination, and accept its demands. Instead, his campaign of ethnic cleansing escalated and, in response, NATO’s leadership accelerated and strengthened its air campaign considerably.”

L’analisi ufficiale presentata dal Segretario Generale della NATO indica dunque chiaramente che:

- vi era una seria preoccupazione che la posizione assunta dalla NATO prima del lancio effettivo della campagna aerea fosse percepita come “un bluff”;
- l’operazione era concepita fin dall’inizio come una campagna aerea in più fasi;
- la prima fase consisteva soltanto in una dimostrazione di forza;
- si era effettivamente sperato che Milosevic potesse cedere di fronte alla semplice dimostrazione di forza;
- si è invece verificata una escalation da parte di Milosevic – è lo stesso Robertson ad utilizzare il termine quando afferma che “his campaign of ethnic cleansing escalated” – alla quale è poi seguita la escalation da parte della NATO.

Queste affermazioni – che illustrano come la NATO valuta la propria azione a distanza di un anno – sono direttamente rilevanti per un’analisi accurata dell’intervento dell’Alleanza, e devono quindi fare da sfondo alle riflessioni che seguono.

Roberto Menotti

Roberto Menotti
Responsabile delle Ricerche - Studi Transatlantici
e Politica Estera Italiana, CeSPI, Roma

La funzione e i limiti della escalation coercitiva: meccanismi istituzionali e tutela di un "ordine" euro-americano

"NATO is like a ratchet: once it has locked on,
it can only go one way, only get a tighter and tighter grip"

*Generale Wesley Clark, Comandante Supremo per l'Europa
(SACEUR) della NATO, febbraio 2000*

Lo schema della *escalation coercitiva* è un utile punto di partenza per l'analisi dell'intervento della NATO nella Federazione jugoslava della primavera 1999. Tale schema analitico poggia su solide basi teoriche: in particolare le teorie strategiche sull'influenza in situazioni conflittuali che presentino una componente militare (nella tradizione di studiosi statunitensi che va da Thomas Schelling a Glenn Snyder e Paul Diesing), e le più specifiche teorie sulla deterrenza e la "compellenza".

Partiamo perciò dall'approccio complessivo adottato da Scotto e Arielli, che considera la strategia adottata dalla NATO come profondamente inadeguata, e in certa misura perfino dannosa anche agli stessi fini che l'Alleanza si è preposta. Il limite principale della escalation coercitiva sarebbe in sostanza che essa si traduce inevitabilmente in una *strategia della minaccia* con una intrinseca tendenza ad accrescere il livello di uso della forza minacciato, e soprattutto conduce ad un uso della forza in forma "punitiva" invece che "esecutiva". Quello che i due autori definiscono "il sistema di guerra rappresentato dalla NATO", a loro parere, "fa uso della strategia della minaccia come mezzo di coercizione in una tendenza progressiva a sottrarsi dai vincoli delle istituzioni internazionali come l'ONU" (p. 10; corsivo nell'originale).

Tale affermazione è centrale nel quadro analitico sviluppato nello studio e applicato alla guerra del Kosovo (concordiamo infatti con Scotto e Arielli che di guerra si è trattato) e alle sue origini nel 1998-99. È perciò essenziale comprendere appieno il significato di questa densa ma piuttosto sfuggente affermazione.

In primo luogo, la strategia della minaccia è difficilmente distinguibile dalla strategia militare in termini generali: questa poggia infatti, per sua natura, sulla *possibilità*, e dunque sulla minaccia almeno implicita, di uso della forza militare a scopi politici. Il riferimento alla strategia della minaccia come “strumento di coercizione” lascia intendere che vi siano altri strumenti possibili; tuttavia, è difficile negare che qualsiasi strategia che includa una componente di minaccia sia per sua stessa natura (anche) coercitiva. E, viceversa, non si vede come si possa esercitare coercizione senza ricorrere (anche) alla minaccia. In altre parole, la tesi di fondo, quando viene espressa nel libro in questa forma estremamente sintetica, risulta criptica e allusiva – e in tal senso sfuggente. Sembra infatti che si alluda ad una possibile disgiunzione fra strategia della minaccia e strumento coercitivo, oppure ad un “sistema di guerra” che possa esistere a prescindere da una strategia coercitiva. Insomma, o la critica è radicale e senza compromessi – e dunque si dovrebbe respingere l’idea stessa di guerra, minaccia e coercizione – oppure si accetta un confronto sui dilemmi posti dall’uso della forza che sarà ricchissimo di compromessi, sia ideali che intellettuali. Scotto e Arielli sembrano scegliere questa seconda strada, almeno nel contesto del volume al quale si fa qui ampio riferimento. Ma, come vedremo, sono costantemente tentati di rivendicare un diritto a respingere le premesse stesse – e dunque la legittimità politica e morale – del “sistema di guerra”, della “strategia della minaccia”, e in particolare della escalation coercitiva.

In secondo luogo, un problema di fondo che rimane spesso scarsamente esplorato nelle analisi sull’uso della forza è il contesto: qual è attualmente il ruolo delle “istituzioni internazionali come l’ONU”, e perché vi sarebbe questa tendenza a “sottrarsi dai [loro] vincoli” da parte della NATO? Cominciamo dal riferimento all’ONU: la realtà, come peraltro Scotto e Arielli riconoscono ripetutamente, è che la struttura dell’ONU come massimo responsabile dell’ordine internazionale – e dunque del diritto ad usare la forza – può assolvere al suo compito istituzionale e statutario soltanto se esiste un solido e amplissimo consenso sul concetto di un sistema globale di sicurezza collettiva. È infatti sulla base di questo sistema che è stato congegnato il meccanismo delle Nazioni Unite, ed è dunque con questo sistema che si devono fare i conti se si intende chiamare in causa la subordinazione di ogni organizzazione regionale (sia essa specializzata nella sicurezza, come la NATO, o caratterizzata da obiettivi assai più vasti, come la UE) alla funzione giuridica e politica dell’ONU. Il problema che affligge i sostenitori di un ruolo centrale e sopraordinato dell’ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza è che il meccanismo escogitato nel 1945 – fondato sul diritto di veto per i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza – non garantisce affatto prontezza decisionale né tantomeno saggezza politica di

fronte ad una crisi potenziale o in atto; il meccanismo fornisce semplicemente un forte impedimento giuridico all'assunzione di decisioni unilaterali o soltanto di alcuni dei cinque membri permanenti rispetto all'uso della forza.

In tale contesto istituzionale, il sistema della sicurezza collettiva – inteso in senso rigoroso e non approssimativo o generico – può scattare esclusivamente quando vi è il consenso dei cinque membri permanenti su una qualche azione comune che almeno alcuni membri dell'ONU potranno intraprendere. Se il richiamo ai vincoli imposti dal ruolo giuridico dell'ONU è fatto in modo coerente, non si devono ammettere eccezioni al principio della necessaria autorizzazione esplicita da parte del Consiglio di Sicurezza all'uso della forza contro uno qualsiasi dei membri dell'organizzazione, a qualsiasi scopo – anche genuinamente umanitario. Questo, evidentemente, significa subordinare l'attivazione del meccanismo della sicurezza collettiva anche al volere dei governi di Cina e Russia. Sebbene nessun paese abbia un curriculum immacolato in tema di tutela dei diritti umani (sia all'interno che all'esterno dei propri confini), è difficilmente negabile che i curricula recenti di Cina e Russia siano ancor meno immacolati di quelli degli altri tre membri permanenti. Anche a prescindere dai limiti mostrati dall'ONU come tutore della pace e della sicurezza internazionale (e interna agli stati), rimane la questione della legittimità politica che la NATO può vantare come protagonista di interventi militari contro stati sovrani.

A conclusione di questo primo livello generale di osservazioni, si può affermare dunque che l'esposizione che introduce e sintetizza l'argomentazione di fondo dell'intero volume è molto densa (forse troppo, perché rimanda a varie e complesse valutazioni assai contestate, solo in parte svolte poi nella parte analitica del libro) e piuttosto sfuggente (perché tale esposizione viene lasciata fuori da ogni contesto). Ma è su alcune caratteristiche salienti dell'attuale sistema dei rapporti internazionali che si concentreranno le riflessioni che seguono, alla ricerca di una più completa visione della dinamica di escalation coercitiva che ha portato all'intervento della NATO in Kosovo.

1. L'uso della forza come strumento da contemplare: quale meccanismo di attivazione?

Un elemento essenziale del contesto in cui si deve inserire ogni valutazione sulla guerra del Kosovo è naturalmente l'uso della forza, non in astratto bensì nella sua

relazione effettiva con altre forme di influenza e di azione politica. In particolare, l'uso della forza richiede un meccanismo di attivazione, dal momento che, soprattutto nelle moderne democrazie occidentali, non è uno strumento usuale e di adozione frequente. Anzi, si può affermare che l'uso della forza ponga ormai sistematicamente dei gravi dilemmi etici e politici alle leadership dei paesi occidentali, come indica la grande difficoltà incontrata nel generare e mantenere un solido consenso interno se non a condizioni ben precise (in termini di costi, durata, efficacia, aspettative di successo, giustificazione/legittimazione politica, etica e giuridica). Nel momento in cui le democrazie occidentali respingono l'idea della inviolabilità della sovranità nazionale, e agiscono in nome di un principio di ingerenza umanitaria, esse devono porsi il problema di come e quando fare ricorso alla forza militare.

Dunque, delle due l'una: o si traccia una linea di demarcazione nettissima fra strumenti civili e militari – per cui ai secondi si rinuncia in partenza – oppure si accettano le implicazioni anche militari dell'interventismo politico-umanitario. Se si accettano tali implicazioni, si entra in una logica in cui l'uso potenziale della forza militare è parte integrante dell'equazione politica di un intervento, dal momento che siamo nel campo della “compellenza” (esercitare influenza per far fare qualcosa, e non semplicemente per impedire). A questo punto, la questione ruota attorno alla soglia di attivazione della forza. Ma tale soglia non può essere costantemente spostata in avanti, pena la perdita del nesso fra strumentazione civile e militare. Se si accetta questa linea argomentativa, si deve conseguentemente ammettere che anche gli ultimatum sono parte della strumentazione di un intervento, anche quando esso abbia fini puramente umanitari e non sia contaminato da alcun secondo fine.

2. Allargamento delle istituzioni occidentali (cioè ampliamento delle zone di ordine) ed enforcement.

Vi sono due potenti logiche in azione di fronte ad ogni evento internazionale che viene riconosciuto come una crisi degna di attenzione e di risorse. La prima logica è quella dei governi nazionali, che si “legano” al destino delle organizzazioni internazionali in cui hanno fiducia (e cioè sulle quali hanno un grado accettabile di influenza e controllo, o dalle quali traggono importanti benefici in qualche settore cruciale per i propri percepiti interessi nazionali). Questo fenomeno corrisponde in parte alla creazione deliberata di un vincolo esterno a scopo di ulteriore legittimazione quando si stiano per intraprendere iniziative rischiose o controverse.

La seconda logica è quella burocratica autonoma che caratterizza le istituzioni internazionali (nessuna esclusa), le quali tendono ad assumere nuove funzioni anche in assenza di risorse e perfino *expertise* adeguate. Le istituzioni, come gli organismi viventi, tendono a lottare per la propria sopravvivenza.

La NATO non fa eccezione, e risente di entrambe queste pressioni: si innesca in tal modo il meccanismo del coinvolgimento (nel caso specifico, mediante la escalation coercitiva) descritto da Arielli e Scott. Naturalmente, una volta innescato, tale meccanismo riflette tutte le debolezze composite della coalizione espressa dalla NATO: tutti i limiti di azione, le incertezze nella strategia, le difficoltà a mantenere alto il grado di interesse dei leader e delle opinioni pubbliche nelle fasi che precedono e seguono la crisi acuta.

Quel che più conta ai fini della presente analisi è che, una volta che si prendano sul serio le funzioni “ordinatrici” delle istituzioni (soprattutto della NATO e ancor più della UE), ci si immette in un percorso che presenta altissime probabilità di “intrusione” nei conflitti della periferia. In altri termini, se la sicurezza è indivisibile (o anche solo “poco divisibile”), come i vertici delle due organizzazioni continuano da alcuni anni ad affermare, le istituzioni tenderanno a proiettare sicurezza verso la periferia. Ma nel far questo difficilmente potranno permettersi i tempi lunghi dei processi di riconciliazione dal basso basati sulle tecniche di prudente pressione sulla società civile, sulla cultura politica, sull’humus democratico. La NATO e la UE – pur con tutte le loro profonde differenze – condividono la capacità di generare grandi aspettative, e dunque l’esigenza di imporre i propri tempi ad una periferia sudorientale instabile, conflittuale e violenta. Che vi siano alcune corresponsabilità occidentali nello sviluppo dei conflitti balcanici non toglie che esistano soprattutto forze endogene di tipo instabile, conflittuale e violento.

È lo stesso processo di allargamento della UE che spinge i governi europei ad essere estremamente ansiosi di far rispettare le regole occidentali di convivenza fra stati e popoli lungo la periferia dell’Unione. In tal senso, la NATO è considerata chiaramente funzionale alla stabilizzazione che deve precedere (non seguire) l’allargamento progressivo verso est e sudest: lo dimostra fra l’altro l’atteggiamento degli alleati europei, talvolta ambiguo ma sostanzialmente remissivo, di fronte alla decisione americana di aprire la NATO ai tre paesi centro-orientali promettendo ulteriori e imprecisati allargamenti ad altri candidati. L’uso delle due grandi istituzioni regionali per stabilizzare e controllare la vasta area della vecchia “Europa orientale” e balcanica mette inevitabilmente la NATO e la UE a contatto diretto con fen-

meni conflittuali. In tale contesto, nessuna delle due organizzazioni può rinunciare a strumenti coercitivi (non soltanto militari, ed anzi il più delle volte non militari) per “ordinare” le aree adiacenti, dal momento che nessun altro (stato o organizzazione internazionale) sta esercitando efficacemente una funzione di controllo regionale.

Alla luce di questa riflessione, si può quasi rovesciare l’affermazione di Scotto e Arielli, secondo la quale “Un sistema internazionale inclusivo è [...] l’unica garanzia contro eventuali strumentalizzazioni della retorica dei diritti umani” (p. 184). In realtà, l’azione inclusiva (limitata geograficamente, ma insostituibile) delle organizzazioni come la UE e la NATO può accrescere i rischi di strumentalizzazioni, poiché richiede politiche altamente intrusive che tuttavia sono condizionate da impulsi non sempre imparziali o altruistici. Al tempo stesso, la NATO come attore interventista ha in sé una sorta di auto-limitatore o fattore correttivo: la sua natura regionale e la necessaria combinazione degli interessi non coincidenti dei suoi numerosi membri. È questo che semplicemente impedisce all’organizzazione di trasformarsi in un poliziotto globale.

3. Escalation coercitiva in condizioni di leadership non chiara

Il ragionamento appena svolto implica che la NATO (e nel prossimo futuro anche la UE) debba dotarsi di processi decisionali e di strumenti operativi adeguati a compiti altamente interventisti e intrusivi, concentrati nell’area di massimo rischio per la stabilità macroregionale di cui vuole farsi garante. In termini generali, il meccanismo dell’escalation controllata a scopo di “coercizione” (ovvero *enforcement*) deve poggiare su un alto grado di prontezza decisionale, e dunque su una catena di comando chiara e che lanci segnali univoci. Un processo decisionale e un’esecuzione efficace sono un requisito fondamentale proprio nella misura in cui chi ricorre alla coercizione intende esercitare controllo sul crescente impiego della minaccia e/o della forza.

Tale obiettivo è reso assai più difficile da raggiungere nel caso di iniziative di escalation coercitiva che siano intraprese da una coalizione di stati. In termini funzionali, il più semplice e naturale sostituto dell’unità decisionale e di comando è un paese-leader nell’ambito della stessa coalizione. Sebbene questa soluzione non sia priva di ulteriori problemi, è proprio quella che ha prevalso fino ad oggi nell’ambito della NATO. Ma l’intervento in Kosovo ha visto, in misura maggiore rispetto all’epi-

sodio della Bosnia nel 1995, una posizione assai attiva degli alleati europei sia al tavolo negoziale (Rambouillet fu convocata dagli europei, non dagli Stati Uniti) sia nella fase di preparazione politica, pianificazione, e infine esecuzione dell'intervento militare – soprattutto per il ruolo centrale e di traino giocato dalla Gran Bretagna. Questo è un dato da non sottovalutare: sebbene non vi fosse una posizione “europea” comune, vi era tuttavia una forte componente europea – in specie britannica – nell'intera impostazione della strategia della NATO. È un'errata semplificazione anche parlare di una strategia comune angloamericana, dal momento che, pur condividendo molti obiettivi di fondo, britannici e americani non concordavano affatto sugli strumenti da utilizzare, e dunque la loro visione strategica del conflitto era profondamente divergente.

In sostanza, per questa ragione non vi è stata vera leadership americana, lungo tutto l'arco della crisi kosovara. Il risultato è stato una lunga serie di compromessi, dalla quale sono emerse le singole scelte politiche e militari. Alla base delle azioni della NATO (in quanto *coalition of the willing*, prima ancora che istituzione) si deve dunque vedere un sofferto (e costantemente contestato, ridiscusso, ridefinito) “minimo comun denominatore”, piuttosto che una sorta di delirio di onnipotenza. Questo minimo comun denominatore è stato proprio la fiducia nella *diplomacy backed by force*, che è sostanzialmente un altro termine per tradurre escalation coercitiva. Nello schema concettuale della *diplomacy backed by force*, infatti, la diplomazia resta ferma sugli obiettivi irrinunciabili, pur lasciandosi uno spazio di manovra tattica sui dettagli, mentre il peso relativo della forza (cioè inizialmente della minaccia) viene accresciuto progressivamente, in modo controllato e deliberato. Questo, almeno idealmente, è il meccanismo con il quale la forza può sostenere la diplomazia senza lasciare che la logica interna della “vittoria” militare prenda il sopravvento. È vero che esiste, in via di principio, almeno un altro e diverso modo di intendere la *diplomacy backed by force*: quello di una diplomazia estremamente flessibile, coadiuvata da una lontana minaccia di ritorsione limitata e simbolica (intervento militare breve, circoscritto, e “chirurgico”, con seguente offerta di ritorno al tavolo negoziale quasi senza soluzione di continuità e senza rigide condizioni militari). Ma questa versione della diplomazia coercitiva è stata, per la NATO (e probabilmente anche per l'ONU, a leggere i recenti documenti sottoscritti da Kofi Annan su Bosnia e Ruanda), emarginata, a favore invece di una influenza diretta sul territorio del conflitto (sebbene non necessariamente una presenza di terra *nel* territorio, per sua natura dispersiva e costosa) fin dalle prime avvisaglie di diffuso impiego della violenza. E questo impone comunque una strategia militare, di minaccia e se necessario di coercizione.

Le “lezioni” vengono assai raramente dimenticate: vengono piuttosto assorbite e metabolizzate, in modi tuttavia imprevedibili e talvolta paradossali. In ogni caso, non è affatto certo che la messa in pratica delle lezioni produca una strategia migliore, poiché troppe sono le variabili che possono interferire con una “buona” lezione tratta da una situazione unica e irripetibile. Dunque, non soltanto nessuno sembra possedere il monopolio delle giuste lezioni; il problema è soprattutto che nessuno conosce quale sia la perfetta applicazione delle lezioni acquisite – anche qualora esse fossero concettualmente “corrette” – ad una situazione diversa dall’ultima che si considera “analoga”. Il Kosovo rappresenta, rispetto alla Bosnia, un caso lampante di “lezioni” acquisite (in modo comunque imperfetto) ma non tradotte in strategie testate e ben esplicitate. Per di più, tali strategie sono state attuate in assenza di una leadership chiara e incontestata. Il risultato è stato che hanno prevalso le posizioni perorate con maggiore decisione nei vari aspetti dell’azione alleata: politicamente, la linea dura di Blair (apparentemente favorevole ad un intervento di terra); militarmente, la tattica aerea americana; diplomaticamente, l’insistenza continentale per un costante sforzo di reinserimento della Russia nel negoziato. La sommatoria di tutte queste forze – e non una coerente strategia unitaria nella concezione e nell’esecuzione – è il tipo di escalation coercitiva che abbiamo visto all’opera.

In estrema sintesi, al fondo del problema troviamo la ovvia constatazione che alle spalle dei comunicati della NATO, delle dichiarazioni del Segretario Generale dell’Alleanza, e degli scarni bollettini militari, si muove una complessa *politics* interalleata. Se, come sappiamo, si verificano complicati compromessi e mediazioni fra varie scuole di pensiero (all’interno, ad esempio, delle missioni di monitoraggio dell’ONU in Iraq o di quelle dell’OSCE in Bosnia, ma anche della sovranazionale Commissione europea a Bruxelles), come possiamo aspettarci che non vi siano ben più forti spinte governative-nazionali nell’ambito della NATO? In ultima analisi, l’Alleanza atlantica non potrebbe agire come puro braccio armato-operativo di un’altra organizzazione (verosimilmente ONU o OSCE), quando anche vi fosse un vastissimo consenso (che non c’era per il Kosovo) su tale subordinazione politica.

4. “Compellenza”, anarchia e diritto internazionale

Affinchè la NATO possa agire (anche qualora lo volesse, collettivamente) come puro strumento di attuazione di norme giuridiche internazionali, sarebbe necessario un corpus di regole chiare e codificate relative ai conflitti: ma questo non è oggi il caso. Sappiamo infatti che il diritto internazionale, per sua natura prevalentemente

consuetudinario, evolve attraverso forzature dello status quo consolidato, procedendo spesso per “salti in avanti”. Come potrebbe mai alterarsi il carattere inviolabile della sovranità statale se non mediante progressive forzature della situazione a suo tempo stabilita proprio dalle teorie politiche europee?

L'intero impianto giuridico-politico internazionale, alla periferia dello spazio eu-roamericano, è oggi chiaramente caratterizzato da una giuridicizzazione assai incompleta. Ne risulta esattamente la situazione che Scotto e Arielli sintetizzano nell'analizzare le dinamiche della 'escalation coercitiva': “si parla talvolta in modo enfatico di 'guerra del futuro', dall'aspetto sempre più poliziesco e sempre meno tradizionalmente militare. Il fatto che i conflitti coercitivi appartengano alla categoria del 'far fare' li lega intimamente all'idea di una loro funzione di limitazione dell'*anarchia* internazionale nella direzione di un sistema di diritto e di norme globale” (p. 19, corsivo nell'originale). L'affermazione è certamente corretta se con essa si intende richiamare l'attenzione sull'elemento giuridico: è la NATO stessa che si pone apertamente in questa situazione di violazione giuridica, arrogandosi – sia nel Concetto Strategico del 1991 che in quello del 1999 – la facoltà di agire in vista dei propri obiettivi anche senza uno specifico mandato/autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, il riferimento all'“anarchia internazionale” è fuorviante se con esso si rimanda ad una concezione strettamente giuridica. Nella letteratura sulle relazioni internazionali (in quanto disciplina politologica) il concetto di anarchia ha valenza politica piuttosto che giuridica. In tale accezione, non è ad un “diritto” che si contrappone l'anarchia, bensì ad una situazione in cui si esercita controllo e in cui si “governano” gli eventi internazionali. È cioè *governance*, non regno del diritto in senso propriamente giuridico. Questa distinzione è cruciale poiché la NATO vuole esercitare *governance*, anche qualora manchi la sanzione giuridica per la sua azione. Si possono naturalmente contestare sia gli obiettivi specifici che derivano da questa aspirazione a svolgere una funzione di *governance*, come anche gli strumenti adottati per svolgerla; ma la NATO, sulla base delle sue esperienze nei Balcani, ha scelto, con un sofferto processo di evoluzione nel corso degli anni '90, di *non* proporsi come “braccio armato” a servizio dell'ONU o dell'OSCE, bensì come coalizione generatrice di forme di *governance* anche al di fuori dell'ambito giuridico dell'ONU e dell'OSCE. Questa scelta è in parte dovuta alle carenze che il sistema giuridico dell'ONU ha dimostrato in termini di rapida attivazione nei casi di cospicue violazioni delle sue stesse norme.

È in parte (anche se certamente non soltanto) da queste considerazioni che deriva la posizione assunta soprattutto dal governo britannico di Tony Blair nel corso

del 1998-99 rispetto alla situazione kosovara: una posizione di forte promozione dell'uso della forza in modo integrato alla diplomazia per obiettivi umanitari. A tale posizione si contrappone quella di Scotto e Arielli, analoga a quella di molti dei critici dell'intervento della NATO: si deve resistere alla "illusione del controllo" e "valutare con attenzione in ogni situazione di omissione di soccorso [...] se vi è veramente la possibilità dell'intervento, ovvero se l'eventuale intervento *migliora le cose e non le peggiora*" (p. 202, corsivo nell'originale). Questa può vedersi come una sorta di regola della prudenza, da preferire a un interventismo dissennato, e comunque incoerente perché cinicamente selettivo. Tale regola della prudenza è suggerita come un modo per controbilanciare la tentazione a ricorrere alla forza per un impulso etico. Ma vi sono due argomentazioni distinte che vengono qui adottate.

La prima argomentazione è il richiamo alla centralità dell'ONU. Il richiamo è corretto da un punto di vista giuridico, ma se la questione è posta in termini politici di *governance*, invece che in termini giuridici di edificazione di un sistema di regole formali, appare subito evidente come la UE e la NATO insistano da decenni su un'area al cui interno prevalgono proprio gli strumenti pacifici di soluzione delle controversie – certamente più che in ogni altra parte del mondo, che pure formalmente è allo stesso titolo "coperta" dal sistema di norme incentrato sull'ONU. Politicamente, il ruolo della UE e della stessa NATO produce effetti simili a quelli che l'ONU dovrebbe produrre con altri strumenti.

Nell'analizzare le possibili opzioni rispetto a conflitti come quello kosovaro, per aggirare l'ostacolo (senza risolverlo) i due autori ricorrono però soprattutto ad una seconda argomentazione: auspicano il perseguimento della diplomazia "track two", che agisce *a latere* rispetto ai canali diplomatici (e dunque alle regole) tradizionali. Tuttavia, all'atto pratico la linea suggerita dai due autori riecheggia, curiosamente, le massime di "prudenza" elaborate e ribadite per secoli dai grandi pensatori del realismo politico classico. Non a caso, per sviluppare un'alternativa percorribile, ricorrono ad un criterio di efficacia (e di costi-benefici) deprecando l'unilateralismo collettivo dell'Occidente soprattutto per la sua carenza di risultati tangibili.

Dal riconoscimento dei limiti dell'interventismo emergono dunque due distinte strategie: una sostanzialmente favorevole allo status quo al fine di non incoraggiare "le parti più deboli nei conflitti internazionali asimmetrici"; un'altra di paziente negoziato con qualsiasi regime ci si trovi di fronte, al fine di incoraggiare invece "gli stati più potenti in tali conflitti a perseguire soluzioni negoziate" (p. 206).

Tuttavia, non è affatto chiaro come si possa coerentemente agire secondo queste due linee-guida: ogni qual volta la NATO (con alle spalle la sua *politics* di compromessi intergovernativi) decida di agire, in varie forme, per frenare uno sbocco sgradito e soprattutto “anarchico” ad un conflitto in atto (Bosnia, Kosovo e Albania, Montenegro, Macedonia), essa comincia con l’inviare segnali a tutte le parti in causa, dalle più deboli alle più forti. Ma, una volta che si passi (attraverso la graduale escalation coercitiva) a un qualche grado di uso della forza, i segnali vengono rivolti soprattutto alla parte più forte, perché è evidente che questa ha (per definizione) maggiore influenza sull’esito del conflitto. Nel caso della questione kosovara, dunque, il regime di Milosevic è diventato (anche fisicamente) il bersaglio dei segnali militari inviati dalla NATO. In effetti, Scotto e Arielli colgono nel segno quando affermano che “l’intervento non aveva affatto lo scopo di proteggere le vittime albanesi della repressione in Kosovo e di *impedire* direttamente le violenze e i crimini” (p. 100, corsivo nell’originale). Tuttavia, questo è vero soltanto rispetto alla fase dei bombardamenti, ma *non* rispetto a quella precedente, caratterizzata da forti pressioni (e minacce) su Belgrado nel corso del 1998 e 1999. Dal momento in cui scattano i bombardamenti, gli obiettivi principali sono:

- impedire la vittoria militare di Milosevic in Kosovo;
- riportare successivamente la massa dei profughi indietro nel più breve tempo possibile (prima dell’autunno-inverno);
- segnalare a Milosevic e a suoi eventuali “imitatori” che la NATO ha la volontà e la capacità di colpire militarmente le forze armate e le strutture economiche di un paese che non accetti le regole imposte dall’Alleanza nell’area dell’Europa sudorientale.

Provocatoriamente, potrebbe dirsi che questa è davvero una forma di prevenzione e una strategia lungimirante. A tale riguardo, l’analogia con i sistemi giuridici statuali è davvero illuminante, pur nei suoi limiti di applicabilità: perfino in una visione riabilitativa della pena, è innegabile infatti che la privazione legalizzata della libertà individuale (la pena detentiva) abbia un duplice scopo: da un lato quello di evitare il ripetersi del reato, almeno per un periodo di tempo determinato; ma dall’altro, quello di fissare e ribadire il *principio* della punibilità. Un’importante osservazione di Scotto e Arielli – che avrebbe infatti meritato maggiore visibilità che non una breve nota a piè di pagina – può essere dunque completata e ampliata: non soltanto “non sempre è facile distinguere un’azione di deterrenza da una punitiva [poiché] l’azione di deterrenza si confonde e sfuma in una sorta di atto punitivo permanente” (p. 191), ma è anche vero l’inverso, cioè che non sempre è facile districare l’elemento punitivo da quello di genuina deterrenza (come abbiamo visto, una punizio-

ne esemplare può infatti essere un deterrente rispetto ad atti futuri). L'impianto analitico di partenza, che consente a Scotto e Arielli di criticare (in modo spesso convincente) la strategia della escalation coercitiva messa in atto dalla NATO, sembra sfaldarsi e perdere molta della sua incisività quando si tratta di elaborare una strategia alternativa che non sia semplicemente una "politica della prudenza".

È anche possibile, come affermano gli autori, che controllare i conflitti etnopolitici sia davvero impossibile con gli strumenti che l'Occidente ha attualmente a disposizione (o che è disposto ad utilizzare), ma certamente vi sono delle fortissime spinte a continuare a ricercare, sebbene in modo non sistematico, meccanismi di controllo. L'alternativa proposta nel volume *La guerra del Kosovo* è quella di una sorta di "azione civica non violenta" su scala globale – sebbene gli autori non giungano esplicitamente a tale formulazione in questa sede – che tuttavia ha paradossalmente maggiori probabilità di essere applicata proprio nei contesti più distanti dallo spazio euroamericano che non in quelli ormai agganciati (anzi inclusi) nella periferia di questo spazio. Nell'Europa sudorientale la NATO e l'Unione europea hanno probabilmente investito troppe risorse per poter accettare con pazienza e prudenza che un'azione civica non violenta si radichi e produca effetti tangibili; è probabile dunque che proseguiranno nel loro sforzo di contemperare stimoli interventisti e istinti di semplice conservazione dello status quo, errando talvolta per eccesso, talvolta per difetto.

L'intervento della Nato in Kosovo: verso una ridefinizione in termini etici delle relazioni internazionali?

Le memorie e le interviste di numerosi *decision-makers* occidentali, risalenti alle convulse giornate dell'azione NATO in Jugoslavia, lasciano trapelare un vero e proprio "senso di vertigine" politica, una sensazione che si prova dinanzi a scelte ed eventi destinati a segnare uno spartiacque (basti pensare alle incalcolabili conseguenze sul piano della legalità internazionale e su quello dei precedenti). Una simile sensazione di vertigine è naturale avvolga, pur in dimensioni decisamente minori, chi si trova ad analizzare e a dare una lettura a siffatti eventi, conscio di contribuire ad identificare nuovi elementi e nuove regole che caratterizzano la dinamica delle relazioni internazionali. Se il "senso di vertigine" è attenuato da rigore di analisi e dovizia di documentazione allora il prodotto può costituire un oggetto di discussione per esperti ed un laboratorio per ulteriori approfondimenti.

Lo studio di Giovanni Scotto ed Emanuele Arielli si colloca in tale categoria di lavori ma si caratterizza, rispetto agli altri studi prodotti in merito alla crisi jugoslava, per il tentativo di fornire uno schema teorico, una chiave di lettura al susseguirsi degli eventi. Inoltre gli autori non limitano la propria analisi all'azione della NATO *stricto sensu* ma vedono quest'ultima come parte (ed epilogo) di un più ampio processo che chiamano "escalation coercitiva".

E qui si pone il primo quesito: ci si trova di fronte ad una azione militare (*Allied Force*) che rappresenta la "prosecuzione della politica con altri mezzi" o essa, nell'era post-bipolare, risponde a logiche differenti? La classica simmetria degli obiettivi (alla sconfitta di un contendente corrisponde la vittoria dell'altro) è ancora un punto fermo, sostanziale all'azione bellica?

1. Valore del modello escalativo con riferimento alla crisi del '98

In riferimento ai primi massacri avvenuti nei mesi a cavallo fra l'inverno e la primavera del 1998, gli autori parlano di "inizio della guerra (marzo-giugno '98)" (p. 102), quasi a testimoniare che trattasi di un unico processo e che l'escalation abbia riguardato l'intero susseguirsi di eventi. A nostro avviso vanno sottolineati due aspetti.

- L'atteggiamento dei *fora* e delle organizzazioni internazionali ha seguito un andamento solo parzialmente coerente con il modello escalativo: alle sanzioni decise in sede UE, Consiglio di Sicurezza e Gruppo di contatto alla dimane dei primi massacri (condotti in due diverse azioni – 26-28 febbraio e 2-8 marzo – dal VJ e dalla MUP con il fine principale di isolare la presenza dell'UÇK nel triangolo Klinja-Srbica-Glogovac) è seguito un ammorbidimento nella tarda primavera (con la revoca delle suddette sanzioni) in coincidenza con una sorta di manovra diversiva di Milosevic: in quelle settimane infatti le forze serbe spostarono la loro attenzione sulle frontiere, estremamente "porose", con Albania e FYROM (in particolar modo Decani e Djacoviza da un lato e Urosevac dall'altro) cercando di impedire fisicamente il transito delle armi e disseminando mine antiuomo lungo tutto il tratto confinario. Nei fatti una manovra più *soft* dal punto di vista militare. Simultaneamente si ebbe in quei giorni un incontro fra il leader jugoslavo e Rugova mentre, a distanza di poche settimane ebbe inizio una sorta di "gruppo di lavoro misto" fra delegazioni di entrambe le etnie (gruppo poi rimasto sulla carta). Ai messaggi nuovamente ambigui di Milosevic la comunità internazionale ha risposto con "bastone e carota", con una strategia schizofrenica e spesso ripetitiva (chiusura dei voli da e per Belgrado a metà giugno, congelamento dei beni...). Insomma l'*involvement* è stato tutt'altro che progressivo.
- Proprio il fatto che l'uso della forza sia stata considerata un'opzione di *last resort* può, esso sì, aver generato un fenomeno escalativo: i ripetuti massacri condotti nell'arco del '98 e nei primi mesi del '99 hanno esacerbato gli animi e, paradossalmente, reso più complicato il perseguimento degli obiettivi cui l'uso stesso della forza, nella cornice della *policy* occidentale, era finalizzato. Infatti se da un lato la multiethnicità delle entità statuali della regione ha costituito il faro dell'azione internazionale (Bosnia, FYROM e, recentemente con più decisione, Croazia) è ora auto-evidente che tale strategia sia impraticabile in Kosovo dopo il bagno di sangue del lungo, estenuante, anno di negoziati. Dunque, fenomeno escalativo nella reciproca intolleranza con conseguente *ridefinizione* degli obiettivi occidentali (almeno nella percezione internazionale una *escalation*), e

rischio più alto di fallimento finale (trattandosi di un fenomeno, quello della ridefinizione degli obiettivi, potenzialmente senza fine).

2. Il ruolo del “fattore asimmetria”

Caratteristica essenziale della guerra del Kosovo è stata l’asimmetria rispetto a tre elementi sostanziali del conflitto: gli obiettivi, i contendenti e le parti.

- Sul primo punto gli autori argomentano in maniera molto valida nel capitolo 13 (“Bilancio dell’escalation”). A loro avviso il processo escalativo ha portato lo scontro fra i contendenti (nelle varie fasi che dal negoziato sono culminate nell’azione militare) dalla prima condizione di gioco “a somma mista” (dove essi possono trovare degli elementi di accordo) ad una condizione di gioco “a somma zero” (dove alla sconfitta di uno corrisponde la vittoria di un altro). Ci sembra però opportuno sottolineare che nella dinamica post-bipolare si può inserire un’ulteriore condizione per i contendenti. Ovvero che si abbia un gioco a somma zero ma con obiettivi asimmetrici. Infatti nei giochi a somma zero classici la conquista della sovranità su di una fetta di territorio comporta che l’altro contendente ne venga privato; altresì il mantenimento del possesso di un’area territoriale rende palese la sconfitta di chi a tale territorio ambisce. Nelle dinamiche dei conflitti post-bipolari, invece, si dà un conflitto in cui non si persegue la *debellatio* del contendente, non si miri alla caduta dell’autorità politica della parte avversa, non si punta ad un presidio dei gangli vitali di un paese. Secondo quanto messo in luce dagli autori stessi, si è trattato di una “guerra coercitiva” tesa “ad influenzare le scelte politiche del governo di Milosevic, ma non a mutare gli assetti geopolitici della regione” (p. 159). In sostanza si confrontavano da un lato un gruppo di attori desiderosi di *far fare* a Milosevic (accettare quanto contenuto nel testo di Rambouillet) dall’altro quest’ultimo restio a cedere a quanto contenuto, di volta in volta, nella 1160 e nella 1199, nella 1203 nel testo di Rambouillet e in quello di Parigi. Si è quindi trattato di un conflitto in cui un attore ottiene una vittoria militare perseguendo quegli obiettivi (asimmetrici) che si era prefisso (e che la NATO definisce sinteticamente come: “Serb forces out, NATO in, refugees back”). Non la caduta di Milosevic, né la distruzione delle capacità militari jugoslave.
- Vi è poi un secondo fattore di asimmetria particolarmente importante: quello relativo ai contendenti. È infatti evidente come la maggiore o minore omogeneità (interna) degli attori abbia notevolmente influenzato l’azione degli stessi. Da un

lato la quasi monoliticità della Serbia/Jugoslavia (dovuta tanto all'azione repressiva di Milosevic quanto alla latitanza di voci dissenzienti – con Djindjic addirittura alla macchia in Montenegro), dall'altro una alleanza di 19 paesi particolarmente eterogenei in quanto a *involvement* nell'area e a cultura del *warfare*. È chiaro che tale complessità abbia costretto ad una *forma dinamica di consenso* basata su un denominatore comune esiguo. In sostanza la *soglia di solidarietà* interna all'Alleanza atlantica si è mantenuta su livelli bassi e comunque contenuti rispetto alla condizione ideale per un decisore politico in cui risulta percorribile un ventaglio di soluzioni strategiche (anche quelle dispendiose dal punto di vista delle vite umane e dei costi politici). In sostanza è dalle variegate opinioni pubbliche occidentali che è arrivato nuovamente il monito che fu di Bismark: "I Balcani non valgono le ossa di un granatiere di Pomerania". Questa idea che l'intervento fosse possibile solo in alcune forme (campagna aerea e missilistica) e solo come ultima risorsa (epilogo di una escalation) ha però compromesso, come detto, gli aspetti sostanziali della *policy* sostenuta nell'area dalla comunità internazionale: la creazione (o il mantenimento) di realtà sociali multietniche. È chiaro, infatti, che l'uso della forza inteso esclusivamente come campagna aerea e *last resort* si colloca in un momento (cronologico e politico) in cui gli animi sono già irrimediabilmente esacerbati e una vera e propria catastrofe umanitaria si è compiuta. Ciò rende più difficile la ricostruzione di un qualsivoglia tessuto sociale post-bellico.

- Per ciò che riguarda l'asimmetria delle parti, essa si è andata sviluppando nei mesi negoziali ed è sottolineata dagli autori stessi (p. 124) quando si ricorda che la risoluzione 1199 nel prevedere specifici obblighi per la Repubblica federale jugoslava non ne prevede alcuno per l'UÇK (e quindi lascia in un margine di poca chiarezza il rapporto fra quest'ultimo e la missione di verificatori OSCE). È necessario però ricordare che la mancata menzione dell'Esercito di liberazione del Kosovo nei documenti ufficiali, pur generando asimmetria, non risponde ad una volontà specifica occidentale bensì ad una precisa condizione posta da Milosevic, il quale vedeva il rischio di una legittimazione dell'UÇK appunto attraverso un suo riconoscimento internazionale sulla base di eventuali accordi da sottoscrivere.

3. Alle radici dell'escalation

È certo che il meccanismo escalativo di cui parlano gli autori trovi terreno fertile in un quadro di sostanziale ridefinizione delle "sfere di prevalenza" fra stati na-

zionali e organizzazioni internazionali e, soprattutto, fra diritto positivo e, per usare un termine aristotelico-tomistico, diritto naturale. Questa dinamica si realizza in due direzioni: a) espansione delle competenze delle organizzazioni internazionali sugli stati qualora essi non adempiano ai compiti loro affidati; b) espansione (meglio *riappropriazione*) delle competenze degli stati sulle organizzazioni internazionali qualora queste non adempiano ai loro compiti.

In un impianto puramente teorico questo implica:

- che se si riconosce (anzi si sancisce) fra i compiti di uno stato il perseguimento del benessere dei propri cittadini attraverso la garanzia di alcuni diritti fondamentali e si riscontra l'incapacità dello stesso soggetto statale nell'adempimento di tale funzione vi possa essere una "prevalenza" delle organizzazioni internazionali nella sfera di sovranità. Soggetti delle relazioni internazionali, è noto, non sono più da decenni i soli stati e le sole organizzazioni internazionali. Gruppi sociali, realtà transnazionali e movimenti *identitari* hanno assunto progressivamente un rilievo e un ruolo autonomi;
- che qualora le organizzazioni internazionali risultino incapaci di dare corso a tale "prevalenza" nella sfera di sovranità (e venga meno quindi parte della *ratio* per cui hanno visto la luce) gli stati operanti tale delega possano *riappropriarsi* del potere delegato ed operare direttamente per l'assolvimento della *ratio foederis*.

Nel caso concreto ciò significa riconoscere che la questione della tutela dei diritti non solo della persona ma anche delle *identità* (gruppi sociali e nazionali) si collochi in una sfera di interesse internazionale e che quindi quanto avvenuto nella fase acuta della crisi in Kosovo (febbraio '98-marzo '99, ma a dire il vero negli ultimi decenni senza soluzione di continuità) debba a buon diritto rappresentare il campo di interesse (e di intervento) di organizzazioni internazionali a ciò preposte. Ma significa ugualmente riconoscere che gli stati possano *riappropriarsi* del proprio ruolo qualora tali istituzioni risultino paralizzate nell'adempimento dei compiti loro delegati dagli stati stessi (nel caso delle Nazioni Unite ex Capo VII - "La difesa della pace e della sicurezza"). A *fortiori* tale riappropriazione si dà quando l'organizzazione internazionale in questione non adempia, per questioni per lo più procedurali, a quanto previsto da una specifica risoluzione (con valore politicamente più vincolante rispetto alla generica affermazione della Carta). È il caso della risoluzione 1199 del 23 settembre 1999 la quale da un lato contiene la minaccia ("Il Consiglio di Sicurezza [...] decide che, qualora le misure concrete previste da questa risoluzione e dalla risoluzione 1160/1998- non vengano adottate, prenderà in esame ulteriori mi-

sure per mantenere o ristabilire la pace e la stabilità nella regione”), dall’altro, nell’inserire il meccanismo *escalativo* in maniera esplicita, non pone concretamente gli attori in condizioni di operare (pur precisandosi, tanto nella 1199 quanto nella 1203, che la situazione in Kosovo costituisce una “continua minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale”, quasi a riecheggiare il Capo VII della Carta).

Il passo che conduce al superamento assertivo (da parte dei governi NATO) di tale ambiguità si spiega, a nostro avviso, alla luce di due fattori:

- la “breccia” in questo senso (*riappropriazione* da parte di alcuni stati del diritto di intervento) era già stata aperta dall’operazione svolta nell’Irak del nord da Stati Uniti, Gran Bretagna, Spagna, Paesi Bassi e Italia. In quell’occasione ad una prima condanna espressa dal Consiglio di Sicurezza per le ripetute violazioni di Baghdad nei confronti della minoranza curda non seguì alcuna esplicita autorizzazione ma fu per iniziativa diretta dei summenzionati stati che fu creata la cosiddetta “zona di protezione”.
- il superamento delle Nazioni Unite quale depositario della legittimità (ad operare) internazionale trova supporto nella scarsa percezione del ruolo dell’organizzazione tanto nella regione balcanica (dopo il fallimento di UNPROFOR e la vergogna di Srebrenica) quanto nei paesi occidentali. Non va dimenticato che, in particolare negli Stati Uniti, è in corso da anni un dibattito sul valore di un’organizzazione ritenuta datata dal punto di vista delle gerarchie (con un Consiglio di Sicurezza prigioniero di equilibri post-bellici), screditata dal punto di vista della democraticità dei membri (con la maggioranza dei paesi rappresentati in assemblea in balia di derive autoritarie), e poco lungimirante dal punto di vista delle *policies* (sono gli anni in cui, per la prima volta da circa 50 anni, i repubblicani controllano entrambi i rami del Congresso, ed hanno intrapreso battaglie parlamentari contro il finanziamento dei progetti delle Nazioni Unite sul controllo delle nascite attraverso sterilizzazioni, aborti ecc.). Tale percezione del ruolo delle Nazioni Unite ha reso assai poco traumatico il loro accantonamento.

Una considerazione *a latere*: nell’avventura dell’umana convivenza, tanto a livello di microcomunità quanto di stati nazionali e di comunità internazionale tutta, vi è sempre un doppio, possibile atteggiamento di fronte ad eventi innovativi e comunque *extra legem*: sanzionatorio o ricettivo. Considerare tali eventi come violazione o ampliamento della legalità. Su *Allied Force* la riflessione che ci sentiamo di fare è la seguente: in un momento di transizione così delicato, di ridefinizione di equilibri e di fluidità del rischio (basti pensare alla minaccia derivante dalla proliferazione incontrollata di WMD) si è operato un superamento delle vecchie cornici del-

la legalità internazionale (Consiglio di Sicurezza ONU) le cui conseguenze sono, quelle sì, inimmaginabili. Ma si è anche superato (cosa che avviene ciclicamente) il concetto stantio e pericoloso di supremazia assoluta del diritto positivo.

4. Etica e proporzionalità

Come è noto vi è una fiorente letteratura sugli scopi occulti della guerra: si va dalla ipotetica volontà statunitense di indebolire l'Europa alla dimane dell'*eurizzazione* (attraverso un "rimpasto" di posizioni geostrategiche, o attraverso la presunta stabilizzazione della dorsale islamica nei Balcani) alla valenza strategica in un'ottica di stabilizzazione di due alleati chiave come Grecia e Turchia potenzialmente destabilizzabili dall'acuirsi della crisi, ecc.

Nonostante le molte illusioni l'aspetto/motivazione etico è quello che ha maggiormente caratterizzato, quasi ponendosi come riferimento assoluto, l'azione della NATO. Gli autori vi hanno dedicato un capitolo di grande valenza contenutistica cui riteniamo opportuno aggiungere solo due spunti.

Circa il principio di proporzionalità, non v'è dubbio che tale dettato vada inteso come il giusto rapporto (non eccedente) fra violenza e risposta attraverso l'uso della forza. Ma vi è un elemento che gli autori accennano in parte e consiste nella dimensione "qualitativa" di tale principio. In sostanza il principio non si applica a categorie distinte dall'esecutore della violenza: la proporzionalità non coinvolge attori esterni al conflitto e non coinvolti in esso. In concreto rispondere ad una pulizia etnica attraverso un'azione che abbia come scopo diretto l'eliminazione anche solo di un innocente (un civile non attivo nella stessa pulizia etnica) è moralmente illecito. Poiché può darsi (e si è dato) il caso in cui nell'impiegare la forza per finalità etiche si causino vittime civili si parla di "azione dal duplice effetto", moralmente legittima. Su tale azione resta aperto il capitolo se essa si possa applicare ad un intervento umanitario, se in sostanza in tale contesto si possa ammettere un male oggettivo ma non una colpa soggettiva dell'autore (implicazione morale tipica dell'azione dal duplice effetto). Uccidere un innocente (non come fine diretto, altrimenti si avrebbero sempre errore oggettivo e colpa soggettiva) in un'azione etica è "paradossale", come sostengono gli autori o "non condannabile" (in principio) come a giudizio di chi scrive?

Circa, da ultimo, il fatto che vi debba essere (o meno) un obbligo della comunità internazionale (o anche degli stati che hanno operato la *riappropriazione*) di uso

della forza a 360° ovvero ove siano violati diritti e dignità umani, va precisato che sempre vincolante è solo l'obbligo morale negativo (ad esempio non uccidere intenzionalmente un innocente) ma per quanto riguarda l'obbligo morale positivo (soccorri il debole minacciato) esso è per eccellenza legato, in termini etici, alle circostanze, quali ad esempio la possibilità o meno di dispiegare i mezzi necessari per la vittoria (a varie "latitudini" cosa non sempre possibile per un'alleanza comunque atlantica).

Questi sono temi in cui l'*esaurimento della Verità* risulta un obiettivo ancora distante: ciò rende più appassionante il dibattito attorno a lavori di ricostruzione e analisi, come il presente, che aiutano sicuramente a superare il "senso di vertigine".

L'escalation coercitiva nella sua dimensione militare: strumento duttile o vincolo eccessivo?

1. L'escalation degli annunci e degli act orders

La ricostruzione data dagli Autori è efficace nel descrivere come il particolare processo decisionale dell'Alleanza sia, al tempo stesso, laborioso e vincolante, cioè oggettivamente poco idoneo a fronteggiare l'attuale scenario. Si consideri infatti come il relativamente ambiguo meccanismo della "decisione per consenso" lasci spazio a interpretazioni divergenti, sia fra i commentatori esterni al processo decisionale, sia fra gli stessi attori nazionali. È frequente la semplificazione che si fa, relativamente alle decisioni dell'Alleanza, definite talvolta come "unanimi", altre volte come frutto della volontà dei più forti, cioè degli Stati Uniti.

A livello nazionale poi, le classi politiche al governo sono spesso indotte a giustificare il coinvolgimento del proprio paese in azioni della NATO "a causa" dei vincoli atlantici, e non in seguito a libere scelte attuate in sede di Consiglio atlantico. Dal punto di vista dei vincoli, risulta effettivamente difficile "de-escalare" da un livello di confronto precedentemente deliberato. Ciò è tuttavia valido per i singoli paesi, e non per l'Alleanza nel suo complesso. In altri termini, al pari della emissione di un "Activation Order", il Consiglio atlantico è perfettamente capace di sospendere tempestivamente le operazioni militari, o di revocare l'*act order*. Piuttosto, è per ciascun membro dell'Alleanza che risulta difficile "sfilarsi" dalle decisioni atlantiche ad operazioni in corso, se queste sono state deliberate con il consenso del paese in questione.

Tale meccanismo, logico se si considera il periodo storico in cui è stato elaborato, con la possibilità da parte dell'Unione Sovietica di applicare formidabili pressioni su molti dei parlamenti europei, è tuttora indispensabile per far concretamente funzionare una organizzazione tanto complessa in situazioni critiche, quali l'esecu-

zione di campagne militari. In definitiva, la critica al meccanismo decisionale dell'Alleanza atlantica è razionale soltanto ove si critichi la logica stessa dell'esistenza di un'alleanza a carattere militare nell'attuale scenario.

Il frequente richiamo da parte di molti osservatori e diretti protagonisti affinché la questione fosse gestita al livello delle Nazioni Unite, o comunque di consessi più ampi di quello atlantico, presuppone in effetti una critica all'esistenza stessa della NATO, almeno nella forma attuale. Modificarne sostanzialmente i meccanismi decisionali, rendendoli meno rigidi, e quindi meno politicamente vincolanti per i paesi membri, significherebbe risolvere l'Alleanza atlantica in un consesso euroatlantico inefficiente, rendendo a quel punto la stessa razionalità della sopravvivenza della NATO alquanto dubbia. Un tale disegno può comunque essere letto come legittimo desiderio di riequilibrare i rapporti fra Stati Uniti ed Europa, oppure come volontà di ridefinire lo spazio euroatlantico comprendendo definitivamente anche la Russia nei meccanismi di gestione delle crisi. Entrambe queste interpretazioni implicano comunque una mutazione della natura stessa dell'Alleanza.

2. L'escalation militare

Dal punto di vista delle concrete misure militari attuate dalla NATO durante i mesi antecedenti al marzo 1999, si può serenamente affermare che la preparazione al conflitto sia stata decisamente poco efficiente. In primo luogo, durante il 1998, l'alternarsi di fasi di tensione a momenti di dialogo con Milosevic ha determinato un parallelo processo di crescita e successiva riduzione delle forze schierate dai paesi della NATO, con la conseguenza di rendere estremamente complesso il lavoro di pianificazione della possibile fase militare del confronto. Difatti, se la raccolta di informazioni attraverso sensori basati a terra, in mare, su velivoli e nello spazio è proseguita praticamente senza soluzione di continuità fin dall'inizio degli anni '90, l'elaborazione di un piano militare per ottenere, attraverso l'uso della forza, quei risultati non raggiunti dalle pressioni politiche ed economiche, presuppone la conoscenza dell'entità e della tipologia di forze a *propria disposizione*, e non solo l'ordine di battaglia del nemico.

Al contrario, anche gli Stati Uniti hanno più volte, durante i mesi precedenti l'inizio del conflitto, ritirato assetti militari dal dispiegamento nelle basi italiane o nell'Adriatico, con motivazioni di natura economica e, talvolta, operative (raggiungimento del limite fisiologico di durata del dispiegamento di certi reparti).

In ogni caso, al momento dell'apertura della fase militare propriamente detta, le forze aeree a disposizione dell'Alleanza erano certamente sufficienti a condurre operazioni offensive limitate per ampiezza e durata, oltre che per controllare la reazione serba, ma non erano in grado né di estendere l'offensiva su tutto il territorio della RFJ, né di proseguire indefinitamente le operazioni, in caso di resistenza prolungata da parte di Milosevic. Ciò ha determinato, ad appena pochi giorni dalla fase di avvio delle operazioni, la richiesta da parte di SHAPE di inviare in azione un numero sempre crescente di velivoli, proprio per attuare quella escalation che, evidentemente, non rientrava nei piani iniziali.

Nonostante tali pressanti richieste, sono occorsi diversi giorni affinché tali rinforzi si rendessero disponibili, segno evidente che i reparti in questione non erano neppure stati allertati in previsione di un loro prossimo schieramento per le operazioni nei Balcani.

Inoltre, la predisposizione logistica delle basi italiane non era stata effettuata in previsione di una campagna aerea vasta e prolungata. In diversi aeroporti sono stati quindi effettuati lavori di emergenza, tipo la costruzione di depositi campali di munizionamento, tipici di operazioni militari non pianificate, ma frutto di eventi imprevedibili. L'ulteriore ampliamento delle forze offensive, con il rischieramento di velivoli anche in Turchia ed Ungheria, ha comportato problemi ancora superiori. Ad esempio, le forze statunitensi spostate nella base ungherese di Tazsar hanno dovuto affidarsi ad autocisterne originariamente accantonate in Norvegia per poter rifornire i propri velivoli, stante l'impossibilità di soddisfare tali esigenze con le forze disponibili in loco.

La carenza di munizionamento è stato un altro elemento caratterizzante la campagna aerea della NATO. Difatti, a fronte di una strategia che privilegiava la massima precisione degli attacchi, soprattutto per limitare i danni collaterali dei bombardamenti, era disponibile nel teatro un numero ridotto di sistemi d'arma per l'attacco di precisione. In particolare, le armi a guida GPS, peraltro relativamente economiche, erano ancora nell'aprile 1999 prodotte ad un ritmo estremamente basso, quando sarebbe stato possibile invece moltiplicarne il rateo produttivo con una decisione tempestiva attuata solo pochi mesi prima (solo nel luglio 1999 si comincerà a produrre i kit di guida JDAM a ritmi sostenuti, ancorché non da tempi di guerra). Eppure proprio tali armi sono state la soluzione tecnologica adottata per raggiungere un'elevata precisione in presenza di tempo avverso, che rendeva inefficaci le armi a guida laser. Per altri sistemi, come i missili a guida televisiva AGM-130, si è ricorsi al "saccheg-

gio” degli stock di guerra presenti in altri teatri, come quello del Golfo. Ciò dimostra come, all’inizio, non fosse stata pianificata una campagna vasta e prolungata.

Ulteriori evidenti carenze nella pianificazione della campagna sono ravvisabili nella difficoltà di individuare obiettivi di elevato valore strategico, con la conseguente necessità di ingaggiare alcuni manufatti, quali ponti o gallerie ferroviarie, tutto sommato poco funzionali alla dichiarata strategia militare dell’Alleanza. Ad alcuni anni di distanza dalla pubblicazione dei nuovi concetti dottrinari sulle operazioni offensive dirette a distruggere i gangli vitali dell’apparato decisionale ed operativo del nemico, le forze aeree statunitensi hanno finito per condurre una campagna offensiva estremamente tradizionale, in termini di tipologia di obiettivi, attaccando centrali elettriche, raffinerie, ponti e linee ferroviarie. Invece, risulta che la rete di comunicazioni dei comandi serbi abbia continuato a funzionare per tutti i 79 giorni di campagna aerea, che i centri di C3 abbiano subito danni limitati, e che perfino alcuni obiettivi militari “pregiati” siano usciti indenni dal conflitto. Il giorno successivo alla cessazione dei bombardamenti, ad esempio, diversi MiG-21 sono usciti da un ricovero protetto nell’aeroporto di Pristina e sono decollati in direzione della Serbia. Tutto ciò indica gravi carenze nella preparazione della lista degli obiettivi, quindi scarsità di intelligence prima e durante la campagna aerea.

3. L’escalation non attuata: l’attacco di terra

Molto si è discusso circa “l’opzione di terra”, ovvero la possibilità che alla campagna aerea seguisse una fase di operazioni comportanti l’entrata contrastata di truppe NATO nel territorio della RFJ, sulla falsariga di quanto avvenuto nel 1991 nel Golfo persico. Tuttavia, al momento della cessazione dei bombardamenti, pochissimo era stato fatto per attuare realmente una tale opzione. Non possono essere considerati significativi infatti né i reparti schierati in Macedonia, fin dalla fase precedente il marzo 1999, e destinati originariamente a garantire una “estrazione” degli osservatori OSCE in caso di crisi, né la task force statunitense, comprendente elicotteri da combattimento e lanciarazzi multipli, schierata in Albania. Queste due componenti infatti, più che una vera azione terrestre contrastata di penetrazione in Kosovo, avrebbero al limite potuto condurre rapide azioni aeroterrestri per la distruzione di obiettivi strategici tipo aeroporti, grandi centri logistici ecc.

Il punto è che di obiettivi di tale genere non ne esistevano, né era pensabile occupare e difendere una *safe area* in Kosovo per proteggere gli albanesi, almeno con

le forze disponibili nel teatro. Come conseguenza, si può ritenere che la minaccia di attacco terrestre fosse, al momento della sua formulazione da parte di alcuni leader di paesi NATO, essenzialmente un bluff. Se realmente l'Alleanza avesse voluto procedere in tal senso, avrebbe dovuto avviare una gigantesca operazione logistica per schierare forze sufficienti, e renderle praticamente utilizzabili.

Ad esempio, così come nel 1991 si era dovuto provvedere a costruire dal nulla dei porti e degli aeroporti in Arabia Saudita, si sarebbe dovuto costruire, come minimo, una intera rete stradale nel nord dell'Albania ed in Macedonia per permettere il transito di forze pesanti dai porti sull'Adriatico al Kosovo ed alla Serbia meridionale. Altrettanto complessa sarebbe stata l'opzione bosniaca, mentre il passaggio attraverso l'Ungheria, sebbene meno gravoso, avrebbe comunque imposto il preventivo spostamento di enormi stock di carburante e munizioni, stante la totale incapacità del nuovo membro NATO di offrire alcun tipo di supporto per una simile evenienza. Tutto ciò, evidentemente, a prescindere dagli aspetti politici della questione, ovvero della sostenibilità di una tale scelta per molti dei paesi della NATO, a partire questa volta proprio dagli Stati Uniti.

In breve, l'escalation ulteriore all'attacco terrestre non è mai stata una reale opzione, ma solo una ipotesi di studio, a cui sarebbe dovuta seguire una lunga serie di decisioni, nessuna delle quali è mai stata posta realmente sul tappeto.

4. Considerazioni conclusive

Da quanto sopra esposto, ovvero dall'analisi degli eventi militari del conflitto per il Kosovo, può dedursi che l'Alleanza sia entrata in conflitto senza una vera lista di opzioni, senza cioè avere la capacità di condurre una escalation, o di ampliare e diversificare la conduzione delle operazioni militari. Questo perché non erano stati approntati tutti quegli strumenti che concretamente rendono disponibili, ai decisori politici e militari, le differenti opzioni operative. Ciò che è stato fatto concretamente è stato adeguare il livello di bombardamenti aerei alla necessità di forzare ulteriormente Milosevic ad una soluzione confacente agli obiettivi dichiarati della NATO, impostando una sorta di maratona militare, in cui si è battuto il nemico in termini di capacità di durata, più che di livelli di violenza sostenibili.

La crescita del numero di sortite offensive, nel corso dei 79 giorni di campagna aerea, più che una vera escalation deve essere considerata essenzialmente un ade-

guamento delle forze impiegate alla reale capacità di resistenza dimostrata dal nemico, capacità evidentemente sottostimata all'inizio della campagna, e probabilmente anche alla fine, ove si consideri come i danni inflitti, dichiarati dalla NATO, siano poi stati drasticamente ridimensionati dagli stessi analisti occidentali.

La NATO non è stata “vittima” della strategia della escalation coercitiva, in primo luogo perché l'escalation non l'ha mai realmente preparata, né quindi l'ha realmente condotta. Quanto ai decisori politici occidentali, questi si sono affidati allo strumento militare dell'Alleanza come strumento considerato altamente efficiente, in termini di capacità di perseguire i propri obiettivi di natura militare, ma cercando costantemente di gestire, in senso politicamente compatibile con le diverse sensibilità nazionali, la conduzione della fase militare del confronto. Ciò si è tramutato in un vincolo pernicioso per i pianificatori militari, non già perché sono state imposte restrizioni al livello massimo di violenza applicabile, ma perché la disponibilità degli assetti militari è sempre stata condizionata a decisioni che nulla avevano di militare. Emblematico, ma non certo isolato, il caso dei velivoli da attacco italiani, per giorni tenuti a terra per evitare imbarazzi politici al governo D'Alema, dopo che erano stati ufficialmente assegnati alle operazioni NATO fin dall'autunno precedente.

Si è quindi ripresentata la situazione, deleteria sul piano della efficacia della strategia militare, che già ai tempi del Vietnam aveva dimostrato la sua inconcludenza. Lo strangolamento progressivo dell'avversario può attuarsi a condizione di avere una resistenza politica superiore a quella del nemico, mentre in caso di un conflitto condotto da una coalizione di stati, che considerati singolarmente sono politicamente deboli, le operazioni militari devono essere pianificate in modo ottimale, nonché eseguite rapidamente e senza indugio.

In altri termini, ferma restando l'imperativa necessità di garantire alla politica la possibilità di avviare, interrompere o semplicemente sospendere un'azione militare, in aderenza con quelli che sono, per l'appunto, fini politici, è necessario riconoscere ai pianificatori ed esecutori della fase militare del conflitto una sostanziale autonomia, in termini di strategie, tattiche, mezzi impiegati ecc.

È comprensibile il desiderio politico di eseguire una campagna militare che non preveda perdite fra i propri uomini, e minimizzi le perdite umane del nemico. Ciò deve indurre a scelte tempestive, in termini di *procurement* militare, addestramento, predisposizione delle forze e così via. Quando però si decide di entrare realmente in conflitto, e si è informati della volontà e della capacità dell'avversario di combattere,

è errato cadenzare ed organizzare la campagna militare in funzione, ad esempio, dei sondaggi di opinione. Se la distruzione di un determinato obiettivo rientra nella pianificazione militare complessiva, pianificazione approvata in sede politica, tale obiettivo deve essere colpito, a prescindere dall'eventuale "parere negativo" di qualche giornalista od *opinion maker*.

In questo senso la NATO è stata vittima di una sorta di "escalation mediatica", poiché con il passare dei giorni i resoconti forniti dai mass media tendevano sempre più a divergere dalle dichiarazioni ufficiali fornite in occasione delle conferenze stampa quotidiane. Conseguentemente, si faceva sempre più forte la pressione dei politici sui militari affinché concentrassero lo sforzo bellico su obiettivi "politicamente corretti", ancorché militarmente insignificanti o, spesso, irraggiungibili, come le unità serbe responsabili della pulizia etnica in Kosovo. Alla fine, si è riusciti comunque a prevalere sull'avversario, ma senza ottenere una reale vittoria militare, o meglio, senza aver imposto quel tasso di distruzione alle forze terrestri serbe tale da compromettere definitivamente la loro capacità di rappresentare una minaccia in futuro. Tale esito rende oggi enormemente più complessa la gestione politica della tuttora irrisolta crisi kosovara, al pari della generale questione balcanica. La debolezza politica mostrata dai governi occidentali nel corso della fase militare del confronto determina così nuove incertezze e nuovi problemi, di natura essenzialmente politica, ma che si tende a risolvere, ancora una volta, con il progressivo aumento della forza militare, oggi nella forma di un contingente terrestre di interposizione.

La NATO e le guerre del Kosovo: una replica

I tre contributi qui proposti sembrano essere accomunati dalla convinzione del carattere centrale di quanto è avvenuto nella primavera del 1999, e della necessità, per chi studi le relazioni internazionali e i problemi della guerra e della pace, di una discussione approfondita e libera da schematismi e preconcetti. Forse è utile chiarire che chi scrive si è opposto alla guerra della NATO del 1999 sia per motivi politici, sia per considerazioni etiche, sia infine per la palese inefficacia dell'azione militare rispetto al fine proclamato di tutelare i diritti umani dei kosovari albanesi. Il libro stesso è nato dalla spinta di voler comprendere ed agire in una situazione che, per chi si identifica con le ragioni della non violenza e del dialogo, ha provocato disillusione e senso di impotenza (tanto più se si pensa alla prevedibilità e soprattutto l'evitabilità della guerra del 1999, due caratteristiche che crediamo di aver corroborato con la nostra ricostruzione dei fatti).

Nella discussione raccolta in queste pagine, i contributi di Eichberg, Grazioso e Menotti concentrano la propria attenzione sull'Alleanza atlantica e sulla categoria concettuale dell'escalation coercitiva. Nella prima parte di questo scritto si cercherà di chiarire alcuni degli aspetti controversi di questa discussione; successivamente si proverà a collocare questa discussione in un contesto più generale. Nell'ultima parte del testo vengono discussi diversi temi specifici toccati (o trascurati) dagli altri autori.

1. Escalation coercitiva e strategia della minaccia

I governi dei paesi leader dell'Alleanza atlantica hanno optato per la strada dell'escalation coercitiva – e per la NATO come attore chiave nella gestione del conflitto – grosso modo a partire dall'estate del 1998. La strategia della minaccia può esse-

re considerata, da questo punto di vista, una tappa intermedia lungo il percorso dell'escalation (intesa come concatenazione di eventi controllata dall'attore che opta per questa strada), a metà tra l'impiego di sanzioni non militari e l'uso effettivo della forza. La strategia della minaccia, di per sé, mira proprio a non fare uso della forza. La messa in pratica della minaccia – con l'uso della forza a scopo punitivo, a scopo esecutivo o anche semplicemente per “salvare la faccia” – rappresenta in senso stretto già il fallimento di questa strategia. Tuttavia, se si decide di intraprendere questo corso di azione, bisogna prevedere e preparare l'eventualità che la controparte “vada a vedere” la minaccia, costringendo colui che l'ha avanzata ad attuarla.

Dalla metà del 1998 al marzo 1999, i vertici della NATO hanno invece coltivato l'illusione che la strategia della minaccia potesse essere perseguita indipendentemente dal fatto di dover effettivamente mettere in pratica la minaccia stessa. Qui è illuminante la ricostruzione di Grazioso: l'Alleanza atlantica entra in guerra in realtà senza una lista di opzioni, e soprattutto senza la possibilità realistica di condurre un attacco di terra¹.

Riassumendo: la NATO ha voluto e perseguito l'escalation coercitiva rilanciando più volte la strategia della minaccia (dopo l'accordo Milosevic-Holbrooke, dopo il massacro di Racak e infine durante i “negoziati” di Rambouillet). Allo stesso tempo, pur cercando di “far fare” qualcosa alla leadership belgradese – e riuscendoci, fino a un certo punto – non era pronta a “fare” essa stessa, ovvero proteggere l'integrità fisica dei kosovari albanesi con le armi. Va detto che, se la strategia della minaccia da parte della NATO nel corso del 1998 ha avuto un merito, è stato quello di aver portato al dispiegamento di centinaia di osservatori internazionali in Kosovo, con un sensibile effetto di de-escalation, e con un potenziale di gestione del conflitto purtroppo non sfruttato a dovere; e di avere spinto le parti ad accettare l'apertura di un negoziato alla presenza di mediatori internazionali. Se la NATO avesse compreso la lezione della Bosnia, si sarebbe accontentata di questo risultato. Viceversa ha “rilanciato”, cercando di imporre con la minaccia le proprie condizioni al tavolo negoziale. Questo punto verrà approfondito più avanti.

2. La critica alla guerra tra etica, politica ed efficacia pratica

Sostiene Roberto Menotti: “o la critica [all'escalation coercitiva della NATO] è radicale e senza compromessi – e dunque si dovrebbe respingere l'idea stessa di guerra, minaccia e coercizione – oppure si accetta un confronto sui dilemmi posti

dall'uso della forza". L'aut aut però è fuorviante. Esso si fonda su una sorta di inversione di onere della prova: assumendo questo punto di vista non è chi opta per l'uso della violenza militare (violando il diritto internazionale e a prezzo di gravi sofferenze per la popolazione civile attaccata) a dover provare la giustezza delle proprie posizioni, ma i suoi critici a dovere accettare in via di principio la legittimità dell'uso della forza per poter accedere al terreno della critica fattuale.

Chi scrive ritiene invece di poter a buon diritto discutere dell'efficacia della decisione di impiegare la strategia della minaccia e la violenza militare in questa situazione concreta, mantenendo al contempo una forte riserva di principio sull'uso della forza nella gestione dei conflitti internazionali. Anche perché la legittimità etica dell'intervento si fonda proprio sulla possibilità di una difesa efficace dei diritti della minoranza debole calpestata. Lanciare un'escalation militare lasciando i civili albanesi in balia delle forze paramilitari serbe e non sapendo dove questa conduca è una scelta insostenibile sotto il profilo dell'efficacia *e quindi* sotto il profilo etico. Né crediamo che la qualità della nostra analisi venga diminuita da riserve di principio sull'uso della forza (e Menotti sembra darcene atto). Le riserve rimangono, e il caso specifico analizzato le convalida e le rafforza: la dimensione dei valori non è una "via di fuga" dall'analisi fattuale².

Esiste poi la questione della legittimità politica e giuridica ad intraprendere questo corso di azione. Esistono pochi dubbi che l'intervento della NATO si sia posto al di fuori dalle norme della Carta delle Nazioni Unite – e, se è per questo, dello stesso Trattato Nord-atlantico.

* L'autore ringrazia Emanuele Arielli per numerose osservazioni e suggerimenti; in particolare il paragrafo su "escalation coercitiva e strategia della minaccia" si basa sui suoi commenti ai testi qui raccolti. Un ringraziamento anche al CESPI ed in particolare a Roberto Menotti per la possibilità di approfondire in questa sede alcuni dei temi connessi alle vicende del Kosovo e della guerra tra Repubblica Federale di Jugoslavia e NATO.

1. Non è esatta però la conclusione a cui Grazioso perviene: il fatto che la NATO non fosse pronta a un'escalation militare a guerra iniziata non significa che l'Alleanza non avesse scelto una strategia escalativa puntando sulla minaccia e sulla coercizione.
2. Anche qui ci troviamo in fondo di fronte ad un'inversione curiosa: in realtà, durante la guerra sono stati i leader euroatlantici favorevoli all'intervento (in prima fila i governi tedesco e britannico) a ricorrere – loro sì – alla "via di fuga" dell'argomentazione etica, tacciando i critici di cinismo e malafede.

Menotti sostiene (un po' sbrigativamente) che le democrazie occidentali abbiano rimesso in discussione l'idea della inviolabilità della sovranità. Il fatto è che il ricorso unilaterale alla violenza militare – senza che dietro vi sia una struttura internazionale inclusiva in grado di produrre norme di validità generale – rimette in discussione alcuni pilastri della *governance* del sistema internazionale quale si è sviluppata fino ad oggi.

In estrema sintesi, l'approccio dell'interventismo umanitario crea un mondo diviso in tre grandi gruppi di stati: a) gli stati "amici", contro i quali l'uso della violenza militare per fini umanitari viene escluso in partenza (esempio: Turchia); b) gli stati troppo potenti per subire l'uso della forza (Russia e Cina, ma anche le potenze nucleari minori); c) gli stati in cui l'intervento umanitario sarebbe possibile e necessario, per impedire massicce violazioni dei diritti umani. A loro volta, di questi ultimi soltanto una frazione potrebbe candidarsi a diventare l'obiettivo di un intervento militare umanitario occidentale, poiché nessuno dubita che la decisione di effettuare un intervento è sempre legata a una ponderazione concreta degli interessi in campo. Se da un lato questo è un efficace freno a possibili derive interventiste, non può sfuggire il carattere necessariamente arbitrario di questo approccio. Inoltre, in questa prospettiva, un paese che ritiene di poter diventare un bersaglio di possibili interventi umanitari opererà per una politica di riarmo che gli consenta di passare nel gruppo b.

C'è poi il discorso dell'influenza di lungo periodo della decisione NATO. Tra gli obiettivi dei bombardamenti NATO, Menotti annovera: "segnalare a Milosevic e a suoi eventuali 'imitatori' che la NATO ha la volontà e la capacità di colpire militarmente [...] un paese che non accetti le regole imposte dall'Alleanza nell'area dell'Europa sudorientale". Sulla questione dell'imposizione di regole da parte della NATO torneremo più avanti. Qui interessa sottolineare che i segnali lanciati dall'Alleanza non sono così univoci: i costi politici dell'intervento sono stati molto alti, e la stessa coesione tra gli alleati ne ha sofferto. La probabilità di un intervento in futuro è aumentata o diminuita? La risposta non è semplice – noi propenderemmo per la seconda opzione. In ogni caso, la NATO ha mostrato chiaramente la propria riluttanza a impegnare truppe di terra in un ambiente ostile durante la guerra, e la non volontà (o non capacità) di impedire la "violenza etnica diffusa" di segno opposto una volta assunta la guida dell'operazione di *peacekeeping*. E soprattutto, i movimenti (armati) che sfidano lo status quo alla periferia dell'area euroatlantica possono sperare, in condizioni favorevoli, in una discesa in campo in loro favore della "più potente alleanza della storia".

3. Una prospettiva generale: i conflitti nel mondo post-bipolare

Proviamo a questo punto ad inserire la decisione della NATO di gestire il conflitto in Kosovo mediante una politica unilaterale di escalation coercitiva in un contesto più ampio. Uno degli effetti della fine della guerra fredda è costituito dalla scomparsa di un conflitto globale nel quale l'Occidente era parte in causa, e dal rapido aumento di conflitti all'interno delle frontiere degli stati, nella forma di guerre civili, movimenti secessionisti, fino ad arrivare alla scomparsa di ogni struttura statale (Somalia) e al genocidio (Ruanda). Il tema della gestione dei conflitti e delle guerre all'interno dei confini degli stati è avanzato così in primo piano nella politica internazionale.

La caratteristica dell'*asimmetria* nelle risorse a disposizione è comune praticamente a tutti i conflitti in cui a fronte di uno stato si faccia strada un gruppo che sfida lo status quo, generalmente da una situazione di svantaggio relativo e di debolezza. Un importante elemento comune a tali conflitti è l'identità collettiva di gruppi all'interno delle compagini statuali. Le comunità che non vedono soddisfatti i propri bisogni e interessi nello stato in cui vivono trovano nell'identità di gruppo una fonte di sicurezza. Se il conflitto politico sfocia in una escalation, la paura e la sfiducia tra gruppi portatori di identità diverse si accentuano: aspetti soggettivi e percettivi (stereotipi, immagini del nemico, ecc.) si accoppiano allora agli elementi "oggettivi", alle concrete contraddizioni alla base del conflitto, in una miscela che può facilmente portare alla violenza. Questa costellazione caratteristica dei conflitti etnopolitici si è verificata in Kosovo almeno a partire dalla fine degli anni '80. Nel caso kosovaro, solo la decisione della comunità albanese di rispondere alla repressione delle autorità serbe con la non-violenza ha permesso di evitare per nove anni la spirale dell'escalation – ed è stata ripagata con la benevola indifferenza occidentale.

Quando compare, la violenza cementa la separazione tra i diversi gruppi presenti nella società e rende difficile o quasi impossibile l'accettazione di una prospettiva di convivenza e di costruzione di uno "stato civico". In tale situazione si verifica in molti casi un fenomeno caratteristico: la lunga durata dei conflitti, che ha portato a definirli "protratti nel tempo" (Azar 1990; Miall, Ramsbotham e Woodhouse 1999, p. 68 ss.). Un assioma condiviso da tutti gli studiosi della materia è che il conflitto fa intrinsecamente parte dell'esperienza umana. Il problema del conflitto non è dunque la sua esistenza, ma le modalità in cui esso si manifesta, viene agito e gestito (sia consentito di rimandare a Arielli e Scotto 1998; Galtung 1996). Si tratta quindi di sviluppare modalità di gestione degli inevitabili conflitti tra comunità umane che ab-

biano caratteristiche non distruttive, e che portino a soluzioni accettate dalle parti coinvolte e sostenibili nel tempo.

4. Governance e gestione dei conflitti

È certamente legittimo – oltre che eticamente nobile – che la “comunità internazionale”, o almeno gli stati occidentali, considerino oggi le guerre civili e le massicce violazioni dei diritti umani non più un problema esclusivamente interno ma una questione che riguarda la società-mondo nel suo complesso.

Opportunamente Roberto Menotti introduce a questo proposito il concetto di *governance*, contrapponendola all’anarchia tra gli stati, con cui si è soliti caratterizzare il sistema internazionale almeno fino alla seconda guerra mondiale. Di fatto il sistema internazionale si è evoluto da una situazione di anarchia regolata solo dai rapporti di forza a un sistema complesso di regole giuridiche, regimi informali, equilibri di potenza, e relazioni transnazionali. Non esiste oggi, né esisterà per il futuro a venire, un “governo mondiale” con l’autorità di risolvere dissidi e conflitti di rilevanza internazionale. Esistono però dei *fora* in cui diverse dimensioni dell’interdipendenza internazionale vengono regolati, ed emerge un sistema di regole concordate e di regimi non scritti che garantiscono una considerevole misura di ordine nel sistema internazionale (in fondo, per quanto diffusi, conflitti e guerre sono l’eccezione piuttosto che la regola nelle relazioni tra stati e popoli). Il diritto internazionale pubblico e il codice internazionale dei diritti umani costituiscono uno dei pilastri della *governance* internazionale. Il rafforzamento della *governance* internazionale passa anche per il consolidamento di questo sistema di norme – non per la sua messa in discussione, come con la guerra del 1999.

Un problema ulteriore di grande rilevanza si pone nel momento in cui la *governance* nel sistema internazionale viene identificata con la capacità e la possibilità di esercitare un *controllo da parte di un attore determinato* (in questo caso la NATO) *sulle situazioni conflittuali e sul loro esito*. È la definizione da cui parte Menotti, ma soprattutto è l’idea di fondo dell’approccio al problema del Kosovo di chi, all’interno della NATO, ha voluto la guerra contro la RFJ.

In realtà nel dibattito internazionale il concetto di *governance* ha un significato alquanto diverso, con un profilo sicuramente più basso rispetto alla nozione di controllo o di governo, ed implica comunque un elemento negoziale in una costellazione

in cui una pluralità di attori determina l'esito di processi politici complessi³: non anarchia dunque, ma neppure controllo da parte di un "direttorio mondiale" legittimato dalla comunità degli stati, né tantomeno imposizione del proprio volere da parte di una organizzazione internazionale "esclusiva" come un'alleanza militare. Una delle chiavi di lettura più importanti per comprendere la funzione di governance è il concetto di terza parte, o parte esterna ad un conflitto. Si tratta di un principio "forte", nel senso che offre un criterio per distinguere interventi arbitrari e dettati esclusivamente dall'interesse di chi li compie da interventi orientati alla risoluzione di un problema. Esistono differenti ruoli per una parte esterna, che schematicamente possono essere distinti secondo il grado di intrusività nei confronti del conflitto: dai buoni uffici, all'attività diplomatica dietro le quinte, passando per la mediazione vera e propria, fino ad arrivare alla power mediation, dove la mediazione viene combinata con la minaccia e l'uso della forza, e con l'imposizione di una soluzione alle parti.

Ora, se esaminiamo il processo che ha portato alla guerra della NATO contro la RFJ, ci imbattiamo in una decisione chiave che sposta i termini della questione: quando nel gennaio del 1999 gli USA decidono che la missione di *peacekeeping* militare della prospettiva amministrazione transitoria del Kosovo sarà gestita dalla NATO, i paesi dell'Alleanza atlantica diventano a tutti gli effetti parti in conflitto, con un obiettivo ben preciso: il dispiegamento di una forza dell'Alleanza nel Kosovo e, stando all'Annesso B della bozza di Rambouillet, in tutta la RFJ. Non si tratta più quindi di far sì che un processo negoziale venga avviato o giunga ad un buon esito (come nel caso dei bombardamenti NATO sulle postazioni serbo-bosniache nel 1995), ma di imporre ad una parte la propria posizione. La differenza tra la gestione di un processo e il controllo sull'esito è determinante, e quest'ultimo è ben altra cosa rispetto alla *governance* dei conflitti etnopolitici.

Nell'incapacità di pensare un intervento in un conflitto nel ruolo di terza parte risiede un limite sostanziale nell'approccio sia di Grazioso che di Eichberg: questi sembrano ridurre il concetto di conflitto ad una contrapposizione tra due attori. In

3. Si consideri ad esempio la definizione usata dalla *Commission on Global Governance* (1995): "Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest" (Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, p. 2).

questa ottica, la NATO non poteva relazionarsi con la RFJ se non nei termini di una guerra classica. È sintomatico che soprattutto nel contributo di Grazioso si insista sul carattere di guerra classica che ha assunto l'azione militare dell'Alleanza: la NATO "prevale sull'avversario", ma non ottiene una vera vittoria militare, quest'ultima identificata con un tasso di distruzione delle forze armate serbe sufficiente a renderle innocue nel futuro. In un certo senso, Grazioso risponde ad Eichberg: certo, nel mondo post-bipolare (ma anche prima!) esiste una conduzione del conflitto in cui "non si persegua la *debellatio* del contendente". Il fatto è che la NATO a partire da gennaio non intende più cercare una soluzione al problema kosovaro, ma vuole imporre la propria posizione alla controparte serba. Siamo di nuovo nello schema della guerra classica (e poco importa che la NATO naturalmente non intenda conquistare il Kosovo): parti contrapposte lottano con mezzi militari per raggiungere i propri obiettivi incompatibili. "Fuori i serbi, dentro la NATO".

Riassumendo: in quanto alleanza militare, la NATO ragiona a partire dagli schemi della difesa militare e della "guerra classica", e proprio per questo fallisce nel compito per la quale si è autoproposta, ovvero nella *governance* di un conflitto etnopolitico.

5. Perché proprio la NATO?

Accomuna le tre riflessioni su *La guerra del Kosovo* l'attenzione pressoché esclusiva data alla NATO – ben oltre la necessità di scegliere un punto focale nella discussione del testo. Sembra quasi che l'azione dell'Alleanza sia dotata di una validità ontologica che non è possibile contestare. Uno dei punti di partenza alla base della nostra analisi della guerra del Kosovo è invece proprio la messa in discussione di quello che tacitamente i paesi leader dell'Occidente⁴ hanno assunto a partire dalla seconda metà del 1998: cioè che la NATO sia l'istituzione più adeguata a gestire, da sola, il conflitto in Kosovo – prima mettendo in atto contro il governo di Belgrado una strategia della minaccia, successivamente bombardando la RFJ (e di fatto schierandosi così a fianco dell'esercito separatista albanese), infine organizzando la missione di *peacekeeping* KFOR. Scegliere la NATO come "strumento d'ordine" è stato il frutto di una precisa strategia politica, e non è l'unica opzione disponibile. Questa scelta va vista a nostro avviso in connessione con la progressiva delegittimazione delle Nazioni Unite⁵.

Negli stessi termini si pongono le considerazioni di Menotti in merito alle funzioni di "stabilizzazione e di controllo" nell'area dell'Europa sudorientale: solo la NATO

(e per altri versi l'UE) potrebbe esercitare questa funzione, perché non vi è un altro attore sulla scena che stia svolgendo efficacemente questa funzione. In realtà almeno un altro attore c'è, ed è l'OSCE. Nel decennio appena trascorso l'organizzazione nata dalla conferenza di Helsinki ha subito anch'essa una trasformazione profonda, acquisendo competenze rilevanti nei processi di pace e di prevenzione delle crisi: si pensi da un lato alla Bosnia, dove l'OSCE porta avanti una innovativa esperienza di democratizzazione e tutela dei diritti umani sul campo, e dall'altro al lavoro dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, la cui attività diplomatica dietro le quinte meriterebbe assai maggiore attenzione (anche sotto il profilo teorico).

6. Alternative all'escalation

L'intervento di Roberto Menotti lamenta, nel nostro studio, l'assenza di proposte alternative all'escalation coercitiva messa in atto dalla NATO. Bisogna anzitutto dire che i modelli di escalation sono assai più evoluti e sofisticati che non modelli analoghi di de-escalation. Questa è senz'altro una lacuna che la teoria e la pratica della gestione dei conflitti dovranno colmare nel prossimo futuro.

Tornando al nostro esame della guerra del Kosovo, ad avviso di chi scrive le possibili alternative sono indicate chiaramente, anche se "in filigrana", nel corso della descrizione degli eventi che in un decennio hanno portato i due sistemi di guerra⁶ a confliggere nell'azione NATO del 1999. Dal nostro studio emerge che in almeno sette occasioni nel corso degli anni '90 l'Occidente avrebbe potuto agire in maniera diffe-

-
4. Con l'esclusione forse dell'Italia, che pare abbia richiesto fino all'ultimo una gestione della crisi kosovara da parte dell'OSCE: cfr. Scotti, G. e Arielli, G. (1999), *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, p. 140.
 5. Non è accettabile una condanna *tout court* dell'azione dell'ONU in ex Jugoslavia, soprattutto perché (come nota giustamente Menotti) dietro l'etichetta dell'organizzazione internazionale in realtà sono sempre gli stati a decidere come agire – o non agire. Nel caso dei "fallimenti dell'ONU" in Bosnia, una grande responsabilità spetta ai paesi dell'Occidente nell'aver affidato alla missione UNPROFOR compiti contraddittori, e nel non aver garantito mezzi adeguati per renderla capace di un'azione di *enforcement*.
 6. La decisione di considerare la FRJ di Milosevic e la NATO come due "sistemi di guerra" non è stata presa a cuor leggero. Accomunando i due attori sotto questa definizione si è inteso sottolineare come la guerra del 1999 sia l'esito non casuale di una decennale evoluzione nel sistema internazionale e nell'Alleanza atlantica. Questo non significa relativizzare le responsabilità in termini di violazioni dei diritti umani e di escalation che risiedono chiaramente presso la leadership di Belgrado.

rente, sfruttando diverse occasioni per incoraggiare una soluzione negoziata. Per anni alla situazione di apartheid di fatto nella provincia e al movimento nonviolento di resistenza degli albanesi non è stata prestata alcuna attenzione. Nel 1991, nel 1992 e nel 1995 le priorità della diplomazia ufficiale hanno impedito che il problema del Kosovo venisse affrontato in maniera decisa e costruttiva. Nonostante i segnali di allarme provenienti dalla società civile internazionale (basti pensare alle puntuali denunce di Amnesty International o della Campagna italiana per una soluzione non violenta in Kosovo), dopo la fine della guerra bosniaca la comunità internazionale ha scelto di ignorare il Kosovo, e la RFJ è tornata ad essere interlocutore accettato e blandito, in particolare in campo economico. L'acquisto parziale della Telecom serba da parte della STET italiana e della OTE greca, nel luglio del 1997, ha portato un miliardo di dollari in contanti al regime di Milosevic, in un momento di grave debolezza di quest'ultimo.

L'ultima occasione per giungere ad un esito differente, e quella politicamente più grave, è stata senz'altro la conferenza di Rambouillet. Abbiamo già ricordato un limite sostanziale dell'azione dei paesi NATO in questa circostanza, cioè il venir meno a un ruolo di terza parte, preferendovi il raggiungimento dei propri obiettivi attraverso un vero e proprio *diktat*. Un secondo limite, strettamente collegato a questo, consiste nell'aver cercato a tutti i costi di definire, in un arco di tempo ristrettissimo, i contenuti di un accordo (ivi comprese le modalità per la definizione di uno status finale della provincia) per un conflitto di enorme complessità e spessore storico. Al contrario, la maggior parte degli esempi di negoziazione riuscita mette al centro dello sforzo di mediazione l'aspetto *processuale*, ovvero la costruzione e il consolidamento di una dinamica di soluzione del conflitto e di una infrastruttura appropriata. Ad esempio sarebbe stato utile connettere la diplomazia di vertice con il lavoro della missione di verifica dell'OSCE sul terreno, affidando a questa anche compiti di creazione del dialogo e di costruzione della fiducia. Invece la missione OSCE non ha avuto alcun peso nei negoziati di Rambouillet. Peggio ancora: la popolazione del Kosovo, e in particolare i serbi, non hanno avuto alcuna possibilità di influenzare l'esito del negoziato.

7. La necessaria cooperazione tra diplomazia ufficiale e lavoro di pace "dal basso"

Per fornire risposte valide ai problemi posti dai conflitti etnopolitici e dalla necessità di individuare strumenti di *governance* in grado di prevenirli, mitigarli e/o risolverli, è indispensabile un'indagine a più dimensioni del fenomeno del conflitto,

in particolare nella sua variante etnopolitica, e delle risposte possibili da parte di attori esterni. A ben vedere, è lo stesso problema che abbiamo provato a risolvere nel libro cercando di connettere differenti piani di analisi: da un lato il conflitto in Kosovo, tra governo di Belgrado e movimento nazionale albanese; a un livello intermedio la problematica regionale, dominata dal processo di dissoluzione della Jugoslavia socialista ma anche dai complessi problemi posti dalla trasformazione degli stati dell'Europa sudorientale dopo il crollo del socialismo reale; infine, la dimensione della politica internazionale: l'azione degli stati, delle organizzazioni internazionali e della società civile transnazionale sul conflitto.

Si può giudicare più o meno riuscito questo "approccio multidimensionale" nel caso concreto del nostro studio sul Kosovo. Ciò che però, ad avviso di chi scrive, non è più possibile, è trascurare la dimensione locale e regionale. Sul tema della *governance* dei conflitti etnopolitici non è possibile operare semplificazioni: gli strumenti delle relazioni internazionali e degli studi sulla sicurezza devono essere integrati con le conoscenze dei processi conflittuali mutate dalla sociologia e dalla psicologia sociale. Nella pratica, la "alta politica" delle organizzazioni internazionali e del "mondo degli stati" deve fare i conti con le dinamiche della società in cui si interviene, e con il potenziale di trasformazione del lavoro di pace sul terreno: i progetti di cooperazione, la diplomazia popolare, il monitoraggio dei diritti umani sul posto. L'"azione civica non violenta", coordinata da un lato con la diplomazia ufficiale e dall'altro con l'attività di mediazione "dietro le quinte" di attori non statuali, costituisce l'unica strategia di risoluzione possibile e realistica ai conflitti di stampo etnopolitico. In questo senso è istruttiva la lezione dell'OSCE in Bosnia, che con il suo programma di democratizzazione ha contribuito a rafforzare le forze a sostegno della pace nel paese.

8. Organizzazioni inclusive, esclusive e "allargamento delle zone d'ordine"

L'analisi della dimensione internazionale della guerra del Kosovo proposta nel testo si fonda su una distinzione fondamentale (per quanto forse non ancora solidissima a livello analitico): quella tra organizzazioni internazionali inclusive – che raggruppano tutti gli stati della comunità internazionale o di una determinata regione – ed organizzazioni esclusive. Queste ultime presentano un alto livello di omogeneità interna e sono basate sulla differenziazione tra interno ed esterno (e quindi sulla possibilità, volta a volta, di espansione o di antagonismo verso l'esterno), oltre che su criteri di appartenenza assai selettivi.

Le alleanze militari sono tipiche organizzazioni esclusive; è esclusiva anche l'Unione europea, che presenta un confine "rigido" con gli stati che non ne fanno parte. Menotti implicitamente accoglie questa distinzione, in particolare quando accomuna NATO e UE. Tali organizzazioni presentano oggi una tendenza espansiva verso est, che *non rappresenta però automaticamente un fattore stabilizzante*. Certo, la forza di attrazione dell'Unione europea come nucleo ricco del vecchio continente ha senz'altro un'azione disciplinante nei confronti di molti paesi dell'Europa orientale. Così come è fondato l'argomento in favore di una espansione della NATO che sottolinea il carattere stabilizzante per i paesi che ne fanno parte.

Il problema di fondo delle organizzazioni esclusive è che esse non necessariamente "proiettano stabilità" al di là dei loro confini. La storia della dissoluzione jugoslava può anche essere letta come quella del Nord ricco di un paese (Slovenia e Croazia) che si "libera" dal Sud povero in modo da integrarsi più in fretta con i suoi vicini benestanti. Allo stesso modo l'espansione della NATO comporta un prezzo alto da pagare nelle relazioni con la Russia, e nell'involuzione nazionalista e autoritaria del quadro politico a Mosca.

Tornando allo specifico della guerra della NATO: l'immagine della "proiezione di sicurezza" è in realtà illusoria, e più precisamente si fonda ancora una volta sull'illusione che la potenza militare dia una garanzia di gestione dei conflitti, o di dissuasione dall'escalation anche nel caso in cui quest'ultima sia nell'interesse del leader nazionalista di turno (tutti gli oppositori di Milosevic sono concordi nel valutare che l'esito immediato della guerra è stato di rafforzare il regime, non di indebolirlo).

Menotti ha una intuizione importante quando suggerisce che la scelta coercitiva nei confronti della RFJ è stata dettata anche dalla prossimità geografica di questa area di crisi. Di certo le "guerre della porta accanto" nella ex Jugoslavia hanno rappresentato la sfida più grande all'idea di un'Europa unita e civile, che era sembrata apparire alle porte nel 1989. Il problema si pone quando per quest'area dal Baltico al Mar Nero l'Occidente non ha offerto alcuna prospettiva di un assetto regionale integrato, salvo l'invito a mettersi in fila per entrare nelle istituzioni occidentali. In tal modo però si è scelto di mettere in primo piano le relazioni bilaterali dei singoli stati della periferia con il "centro" euroatlantico, perdendo di vista i contesti regionali. Così facendo, si corre il serio rischio di disincentivare relazioni più strette tra paesi vicini (in quanto tutti preferiscono guardare a Bruxelles o a Washington piuttosto che davanti alla soglia di casa propria) e soprattutto generare frustrazioni e tensioni in chi sa che nel club esclusivo non potrà entrare (Albania, Bosnia, Jugoslavia), o

in chi magari è stato invitato ma poi rimane fuori. Per non parlare delle possibili tensioni tra minoranze divise dal “muro di Schengen”.

In realtà sono proprio le soluzioni inclusive, meno affidabili dal punto di vista dell'operatività e senza la capacità coercitiva della “più grande alleanza della storia”, a rappresentare una concreta via d'uscita a situazioni conflittuali apparentemente insolubili. Non è un caso, dunque, che il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale abbia suscitato grandi speranze nella società civile della regione: non è la promessa del paese di Bengodi, ma offre una prospettiva concreta di integrazione regionale all'interno della quale per diverse situazioni di potenziale tensione (comprese Croazia e Bosnia) sarebbe più facile una regolazione consensuale, e la stessa Serbia potrebbe ritrovare la funzione di perno naturale della regione⁷.

9. Una conclusione aperta

Da quando è andato alle stampe il nostro libro sulla guerra del Kosovo, l'attualità politica internazionale ha fatto registrare almeno un episodio di guerra intrastatale ad alta intensità, ovvero l'offensiva militare russa contro i secessionisti ceceni. La reazione tiepida e conciliante da parte occidentale ha confermato il carattere episodico delle preoccupazioni umanitarie che, a detta dei leader euroatlantici, informavano l'agire dell'alleanza nel caso kosovaro. Nello stesso Kosovo vi sono stati sviluppi importanti e in gran parte prevedibili. L'ingresso delle forze della NATO e degli altri paesi che partecipano alla missione KFOR ha dato l'inizio a un doppio movimento di civili: il ritorno delle centinaia di migliaia di albanesi messi in fuga durante la guerra del 1999 dai paramilitari e dalle forze di sicurezza serbe, e la successiva intimidazione su vasta scala dei civili di etnia non albanese – in particolare serbi e rom – che ha marcato l'inizio di un esodo di queste popolazioni verso la Serbia e la formazione di enclave serbe all'interno del Kosovo. Gli episodi di violenza contro le minoranze in Kosovo continuano fino ad oggi.

7. In questo senso è particolarmente interessante la proposta del CEPS di una radicale riforma dell'Unione europea che permetta la creazione di una architettura regionale inclusiva e una integrazione nel breve periodo di tutti i paesi dell'Europa sudorientale (Emerson, M. e Gros, D. (a cura di) (1999), *The CEPS plan for the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies).

L'esito concreto della guerra, con oltre 200.000 rifugiati non albanesi e un livello di violenza "etnica" paragonabile a quello del 1998 (anche se di segno opposto), pone la NATO di fronte ad un grave problema di legittimazione. La strategia perseguita finora non è stata quella di colmare il vuoto di obiettivi – che tuttora persiste – ma quella di ignorare il problema. Le violenze sui gruppi etnici minoritari in Kosovo (non solo serbi, ma anche rom, slavi musulmani, croati, ebrei, ecc.) rientrano per la KFOR nel campo delle statistiche sul crimine. Poiché non si tratta di azioni militari in senso stretto, la violenza "etnica" che si è manifestata sistematicamente nella provincia fin dal luglio scorso è stata classificata di pertinenza della polizia. Di fatto però questa violenza diffusa rappresenta il prosieguo – con mezzi diversi – della guerra tra albanesi e serbi. Gli estremisti albanesi cercano sistematicamente di creare il fatto compiuto di un Kosovo "eticamente puro".

La presenza militare internazionale protegge il ritorno degli albanesi, ma allo stesso tempo non può o non vuole proteggere quelle che ora sono minoranze: si deve ammettere tristemente che è anzi la sua stessa presenza a rendere possibile la politica di "pulizia etnica al contrario" che gli estremisti albanesi di fatto stanno portando avanti da mesi. Dal canto suo, la missione UNMIK si trova di fronte ad una situazione paradossale: più essa avrà successo, con la costruzione di istituzioni provinciali autonome, più solida sarà la base per l'effettiva e piena indipendenza del Kosovo dalla RFJ – esito che nella decennale storia del conflitto kosovaro nessuna parte (eccettuati ovviamente gli albanesi) ha mai dichiarato di volere, ma che oggi si profila come la più probabile a medio termine.

Roberto Menotti ha ragione nel sottolineare che "non è affatto certo che la messa in pratica delle lezioni produca una strategia migliore". Nonostante questo la guerra del Kosovo va esaminata con attenzione: non solo per comprendere meglio potenzialità e limiti della NATO e dell'escalation coercitiva, ma per capire quello che si sarebbe potuto fare prima, e non è stato fatto. All'indomani della guerra del Kosovo è giunto il momento di sviluppare politiche di prevenzione della violenza e di gestione costruttiva (e innovativa) dei conflitti. Altrimenti possiamo limitarci ad attendere la prossima crisi, e la prossima escalation.



Bibliografia

- Arielli, Emanuele e Scotto, Giovanni (1998), *I conflitti. Introduzione a una teoria generale*, Milano, Mondadori.
- (1999), *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti.
- Azar, Edward (1990), *The management of protracted social conflict: theory and cases*, Aldershot, Dartmouth.
- Buzan, Barry (1991), *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post Cold War era*, Boulder, Lynne Rienner (2. ed.).
- Commission on Global Governance (1995), *Our global neighbourhood*. Oxford, Oxford University Press.
- Emerson, Michael e Gros, Daniel (a cura di) (1999), *The CEPS plan for the Balkans*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Galtung, Johan (1996), *Peace by peaceful means*. Londra, SAGE.
- Miall, Hugh Ramsbotham, Oliver e Woodhouse, Tom (1999), *International conflict resolution*, Cambridge, Polity Press.