Mittente:
Filippo Vari
Via Flaminia, 171
00196 - ROMA

Roma, 25 · I · 2000

1

Illustre Professore,

su suggerimento del Professor Piccangelo Catalano, mi permetto di inviarle questo volume concernente l'intervento militare in Kosovo. Nel volume

./.

Mittente:
Filippo Vari
Via Flaminia, 171
00196 - ROMA

Roma, 25 · I · 2000

1

Illustre Professore,

su suggerimento del Professor Pierangelo Catalano, mi permetto di inviarle questo volume concernente l'intervento militare in Kosovo. Nel volume

./.

è presente il mio primo lavoro che, con trepidazione, sottopongo al Suo giudizio.

Voglia gradire i miei più devoti ossequi

Filippo Veri

Napoli,9 febbraio 2000

Caro Vari, la ringrazio del libro "Diritti umani e uso della forza" nel quale vi è il suo primo studio "La vecchia costituzione" e la"nuova guerra: breve analisi della crisi del Kosovo".
Premetto che io non sono un costituzionalista e quindi non ho la pretesa di conoscere tutto quello che è stato scritto su di un tema divenuto di grande attualità non solo per la crisi del Kosovo,ma di mutamenti epocali deruvanti dai nuovi rapporti di forza nell'assetto mondiale e dall'emergere di nuovi soggetti e di ordinamenti plurinazionali,come l'Europa comunitaria, il cui processo di formazione ha come prospettiva una federazione o confederazione degli statioggi ancora policamente separati, Dal lato tecnico,economico e stritturale vi è stato uno sviluppo senza precedenti,cui non ha corrisposto un progresso diffuso ed uniforme,ma al contrario sono perfino aumentate le povertà e l'oppressione,la violenza ,le offese ai diritti umani fino al genocidio, I mezzi bellici sono oggi in grado di seminare distruzioni,morte e terrore, come mai prima di ora.
Le Organizzazioni internazionali,come l'ONU e la NATO,braccio armato dell'Alleanza Atlantica sono inadeguate alla esigenze dei tempi nuovi e garantire la pace ed il rispetto dei diritti umani.
Era inevitabile che anche i giuristi fossero posti a dura prova, tenuti ad interpretare le norme costituzionali ed internazionali, come esse sono e nello stesso tempo spingere con vogore alle riforme necessarie ed all' introduzione di figure giuridiche,come il genocidio, garantite dalla minaccia di sanzioni contro i colpevoli, oppure di Organi giudiziari contro gli autori di crimini di guerra.
A me pare che il suo studio sia pienamente consapevole dell'ntità dei problemi e bene argomentato a sostegno della tesi che considera in contrasto con l'art.11 della Costituzione la partecipazione italiana al conflitto della NATO con la Repubblica Federale di Iugoslavia (più propriamente Serbia,considerando la posizione delle minori Repubbliche).

Tuttavia la tesi fondamentale che la nozione univoca della guerra sia un relitto del passato e vada sostituita da quella meno sfuggente ed ambigua di fonflitto armato, merita un approfondimento. Anche il conflitto armato richiede precisazioni, a cominciare dalla sua entità quantitativa e qualitativa ed anche per esso si pone l'esigenza dei fini. Se la guerra non deve essere necessariamente diretta a distruggere il nemico, ma può avere scopi diversi,politici o economici,lo stesso vale per i conflitti armati. La questione è però un'altra. Di fronte alla sistematica violazione dei diritti umani,che si può spingere fino allo sterminio razziale,la cd. pulizia etnica può la comunità internazionale ed in particolare l'Unione europea rifiutare il suo intervento anche armato,dopo avere sperimentato inutilmente i mezzi pacifici?Ed in casi ancor piùtremendi,che per fortuna non si sono verificati,ma non sono impossibili, come la preparazione di armi atomiche e la minaccia che di esse si intende fare uso, è lecito un intervento preventivo,che scongiuri un rischio mortale per milioni di esseri umani ?

Ho posto solo degli interrogativi.Penso che l'attività dei giuristi dovrebbe rivolgersi a ricercare e suggerire agli organi istituzionali le riforme che s'impongono in un mondo nuovo per rendere le organizzazion internazionali e le costituzioni degli stati nazionali,fino a quando esisteranno, più adeguate allo scopo primario del mantenimento della pace e della salvaguardia dei diritti dei popoli.

Con il più vivo apprezzamento per il suo lavoro,nel quale si rivela la stoffa del giurista, formulo i più cordiali auguri

PS. Le segnalo il fasc.52 del CeSPI Brief; maggio 1999, per il caso che non l'avesse già visto; in esso vi sono raccolti i precedenti relativi alla NATO dopo la fine della guerra fredda e si pongono in evidenza i problemi non risolti.

5

CeSPI Brief

n. 62 *maggio 1999*

La NATO a 50 anni e il test del Kosovo

L'operazione Allied Force ha rappresentato e rappresenta in molti sensi un importante test per la nuova NATO emersa dal dopo-guerra fredda e per le numerose questioni tuttora irrisolte dell'agenda transatlantica.

CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale
Via d'Aracoeli, 11 - 00186 Roma
Tel. **39 06 6990630 - Fax **39 06 6784104 - e-mail: cespi@flashnet.it

Il vertice di Washington e il nuovo Strategic Concept

L'agenda transatlantica in vista del vertice NATO che si è tenuto a Washington nell'aprile di quest'anno - e destinato a celebrare il 50esimo anniversario dell'Alleanza, oltre che ad accogliere ufficialmente i tre nuovi partner mitteleuropei - era contrassegnata da alcune questioni ancora irrisolte. La prima, e forse la meno controversa di tutte le questioni, riguardava l'inclusione delle cosiddette "missioni di Petersberg" fra i possibili compiti delle forze alleate: al di là delle operazioni strettamente difensive, regolate dall'art.5 del Trattato di Washington (1949), la NATO prevedeva insomma di potersi impegnare - con modalità flessibili e da stabilire di volta in volta - anche in missioni di peacekeeping internazionale del tipo di quelle indicate nell'art.17 del nuovo Trattato di Unione Europea (già art. J.7 del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999). La seconda questione riguardava il processo di espansione geografica dell'Alleanza: se, ed eventualmente con quali modalità e quali tempi, proseguire nel cammino intrapreso nel 1997 con il piano di allargamento della NATO a Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. La terza questione investiva il "pilastro" europeo dell'Alleanza, e in particolare la sua precisa configurazione operativa e organizzativa. Al di là del gergo NATO, che fa riferimento alle Combined Joint Task Forces (CJTFs), si tratta dell'eventualità - già prevista, in linea generale, dalla Dichiarazione di Bruxelles (1994) e dalle decisioni preliminari prese dal Consiglio Atlantico di Berlino (1996) - che a condurre una determinata missione siano le forze europee con l'appoggio logistico delle strutture e delle risorse (*assets*) dell'Alleanza, che sono in prevalenza americane: la cosiddetta identità europea di sicurezza e difesa (IESD) troverebbe qui la sua espressione operativa. Ma le due questioni più controverse erano senz'altro quelle relative alla portata - funzionale e, indirettamente, geografica - del raggio di azione NATO, e alla legittimazione dei suoi interventi. In altre parole, in discussione era la possibilità o meno che l'Alleanza, da organizzazione di difesa collettiva regionale quale era stata per circa mezzo secolo, si trasformasse in organizzazione di sicurezza a livello globale, ad esempio impegnandosi attivamente anche sul terreno della non-proliferazione (che ha ramificazioni che vanno molto al di là del teatro europeo). E che, nel fare questo e altro, dovesse o meno dipendere da espliciti mandati - da parte di organizzazioni multilaterali come l'ONU e l'OSCE, o di altri attori (singoli Stati, istanze regionali) - ovvero agire come alleanza *self-mandatory*. Su questi ultimi due punti, in particolare, le divergenze di opinione erano principalmente fra americani ed europei, e non apparivano semplici da appianare.

Scorrendo i documenti ufficiali del vertice di Washington del 24-25 aprile scorsi, si trovano poche risposte chiare a tali questioni. Il nuovo Strategic Concept (il precedente risaliva al 1991) adottato dai 19 paesi membri dell'Alleanza - i tre partner centro-europei erano ufficialmente entrati poche settimane prima - incorpora, innanzitutto, le "missioni di Petersberg" nel catalogo dei compiti possibili della NATO, ma soltanto in aggiunta agli obiettivi "costituzionali" e con l'obiettivo di "rafforzare la sicurezza e la stabilità dell'area euro-atlantica". Inoltre, si tratta di una disponibilità al *crisis management* da valutare "caso per caso". Lo spettro di azioni che gli alleati prevedono è però molto ampio: va dalla prevenzione delle crisi alle operazioni di "risposta alle crisi" (*crisis response*); una definizione, questa, che sembra implicare anche il ricorso a mezzi e forze militari di una certa consistenza.

Per quanto riguarda la portata e l'espansione geografica dell'Alleanza, lo Strategic Concept insiste soprattutto sul concetto di partnership (con diversi passaggi sul consolidamento e al rafforzamento del programma di Partnership for Peace avviato nel 1994) e dedica paragrafi ad hoc alle relazioni con Russia e Ucraina - con cui sono stati firmati, rispettivamente, un Atto Fondatore e una Carta per regolare i rapporti bilaterali - e al bacino mediterraneo, considerato di "speciale interesse" per l'Alleanza. Oltre a ribadire che l'Alleanza non si considera "avversaria di nessun paese", il documento continua a citare l'"area euro-atlantica" come ambito di riferimento fondamentale della NATO: definizione forse ambigua ma che - comprendendo appunto l'Europa in senso lato e il Mediterraneo - consente da un lato di lasciarne opportunamente nel vago i limiti estremi, dall'altro di escludere un raggio globale per l'Alleanza. Il documento accenna anche alla necessità di "tener conto del contesto globale", in quanto gli interessi di sicurezza della NATO possono essere investiti "da rischi di natura più ampia, compresi atti di terrorismo, sabotaggio e crimine organizzato, e dalla distruzione dell'accesso a risorse vitali"; e

"anche il movimento incontrollato di grandi quantità di persone, in conseguenza soprattutto di conflitti armati, può porre problemi di sicurezza e di stabilità". Ma non c'è dubbio che, a Washington, si è preferito cercare un compromesso che lasciasse margini per successivi adattamenti della "dottrina" eventualmente imposti da nuove circostanze.

Il problema dell'ulteriore espansione della NATO è stato affrontato invece nel comunicato finale del vertice, che costituisce per molti aspetti il testo più impegnativo adottato dal Consiglio. Vi si parla dell'aspirazione ad aderire all'Alleanza da parte di nove paesi, si stabiliscono criteri e passaggi per la preparazione e il monitoraggio dei candidati, e si indica la scadenza del 2002 per una decisione sulle nuove adesioni. Ma il comunicato contiene anche una specie di *ranking* ufficioso dei paesi "aspiranti", basato sull'ordine di citazione e sul dosaggio degli apprezzamenti espressi nei loro confronti: in testa al gruppo vengono Romania e Slovenia (già escluse all'ultimo momento al vertice di Madrid, nel 1997), seguite dalle tre Repubbliche baltiche. La classifica prosegue con la Bulgaria e, con riferimento agli sviluppi più recenti, la Slovacchia. In fondo alla lista si trovano la Macedonia e l'Albania, in virtù soprattutto del supporto logistico offerto alle forze NATO in occasione della crisi in Kosovo. Anche in questo caso, il Consiglio sembra aver preferito adottare una decisione interlocutoria: prima una pausa di riflessione, imposta anche dagli orientamenti del Congresso Usa, poi un'eventuale riapertura delle iscrizioni al "club" atlantico alla luce sia dell'adeguatezza dei candidati che degli imperativi strategici del momento.

Di grande interesse, inoltre, le decisioni prese a Washington sull'IESD, e che riguardano (a parte la riorganizzazione dei comandi) non tanto lo Strategic Concept - documento complesso, frutto di un lungo negoziato diplomatico iniziato tempo fa e non del tutto aggiornato agli sviluppi degli ultimi mesi - quanto appunto il comunicato finale del vertice. Quanto ai comandi, è stata confermata la scelta di costruire una "catena di comando" europea all'interno della struttura NATO facente capo al vice comandante militare supremo dell'Alleanza (D-SACEUR) - attualmente il britannico Rupert Smith - anche se le modalità precise di attivazione delle CJTFs non sono ancora state fissate, probabilmente anche in attesa del rientro effettivo della Francia nel dispositivo militare integrato. I comandi regionali sono stati ridotti a due - a parte il quartier generale a Mons, in Belgio, sono Napoli per il Comando Sud (nel quale è stata integrata l'Ungheria), a guida americana, e Brunssum, in Olanda, per il Comando Nord, a guida tedesca - mentre sono stati moltiplicati i comandi sub-regionali, anche per accontentare la Spagna, che è ufficialmente entrata nella struttura militare integrata, e per superare i veti contrapposti di Grecia e Turchia: ora sono sette, quattro sul fronte meridionale (Madrid, Verona, Larissa e Smirne) e tre su quello settentrionale (Heidelberg, Karup e Stavanger).

I tre paragrafi del comunicato finale dedicati alle relazioni transatlantiche delineano un quadro molto più articolato delle *chances* a disposizione degli europei per lo sviluppo di una loro "autonoma capacità" operativa nell'ambito del *crisis management*, aprendo anche possibilità finora inesplorate. In effetti, il comunicato non solo registra i passi avanti compiuti nelle relazioni con l'UEO - che già consentirebbero operazioni militari di *peacekeeping* a guida UEO ma con l'impiego e il supporto di *assets* NATO - ma si spinge fino a configurare un quadro in cui sia direttamente l'Unione Europea a decidere e dirigere una di queste "nuove missioni" utilizzando, di nuovo, strutture e anche comandi NATO. Il salto è rilevante, e scaturisce evidentemente dalle novità emerse in Europa prima con l'"iniziativa" di Tony Blair dell'autunno scorso, poi con la Dichiarazione franco-britannica di St.Malo e le decisioni del Consiglio Europeo di Vienna, in dicembre (si veda il CeSPI-Brief n. 59 del febbraio 1999, *Difesa atlantica, sicurezza europea*). Si prefigura infatti una leadership dell'UE - sia pure inclusiva, tale cioè da coinvolgere sia i paesi europei della NATO che non sono, o non sono ancora, membri UE (e sono ben 6, ora), sia il Canada - in materia di *crisis management* e *crisis response*, e una sua diretta cooperazione con la NATO, nel caso in cui gli Stati Uniti non intendessero partecipare o non volessero impegnare l'Alleanza in quanto tale. Su questo piano, la sfida appare fin d'ora duplice, se non triplice: investe infatti gli Stati Uniti, solitamente riluttanti a concedere l'uso delle risorse NATO (*intelligence*, soprattutto satellitare, e mezzi di trasporto strategico), e ancor più a farlo in modo quasi automatico, senza cioè controllo sulla gestione né contropartite di altra natura. Ma investe ancor più l'UE, che al momento non è sicuramente attrezzata ad assumersi responsabilità di questo tipo, né dal punto di vista politico-istituzionale né da quello militare-operativo, anche

nel caso in cui potesse incorporare a breve termine l'acquis dell'UEO, in sé più virtuale che sperimentato nei fatti. D'altronde, NATO e Unione Europea non hanno (o non hanno ancora) rapporti istituzionali diretti né sedi di consultazione, e in generale le relazioni transatlantiche non sembrano attraversare in questi mesi - soprattutto sul fronte economico-commerciale - una fase particolarmente facile. Nel complesso, poi, la questione del coordinamento (e dell'eventuale divisione del lavoro) fra le diverse organizzazioni e istanze euro-atlantiche resta ancora da risolvere, tanto che sia il comunicato finale che lo Strategic Concept vi hanno dedicato passaggi privi di indicazioni precise. Una tappa importante, in questa direzione, sarà senz'altro costituita dalla redazione della nuova Carta dell'OSCE, che dovrebbe essere ufficializzata in novembre a Istanbul.

Infine, il problema della legittimazione. Fino a qualche mese si confrontavano due approcci per così dire "estremi", separati da molte sfumature intermedie: da un lato, c'era chi (soprattutto negli Stati Uniti) sosteneva che la NATO - quando impegnata sul fronte del *crisis management* - non solo non avesse bisogno, ma non dovesse proprio agire soltanto sulla base di mandati internazionali; dall'altro chi (soprattutto nei paesi europei più "multilateralisti" e/o più preoccupati delle reazioni russe) sosteneva invece che un mandato ONU e/o OSCE fosse la sola fonte accettabile per impegnare l'Alleanza in operazioni non-Articolo 5 e *out-of-area*. Da allora le posizioni più estreme si sono in qualche modo ammorbidite, in forza sia del Trattato NATO (i cui Articoli 1 e 7 fanno esplicito riferimento ai principi della Carta delle Nazioni Unite) sia, soprattutto, dell'evoluzione della crisi in Kosovo, che si è presto trasformata in un test preliminare per molte delle questioni in discussione all'interno dell'Alleanza.

Il test del Kosovo

La crisi non è stata, innanzitutto, un evento inatteso. Diplomatici, esperti, giornalisti sapevano e sostenevano da anni - da quando, nel 1989, Milosevic aveva abolito lo statuto di autonomia concesso alla provincia da Tito a partire dal 1974 - che il Kosovo sarebbe prima o poi diventato un focolaio di crisi. Diversamente da quanto avvenuto in Bosnia (con gli Accordi di Dayton) e in Macedonia (con l'insediamento di un contingente militare americano sotto l'egida dell'ONU), tuttavia, per il Kosovo non sono state approntate strategie di prevenzione del conflitto. Una delle ragioni principali è rappresentata dal fatto che, a differenza di Bosnia e Macedonia, il Kosovo non era e non è una Repubblica indipendente riconosciuta a livello internazionale, ma fa parte del territorio della ex Repubblica di Jugoslavia (che comprende la Serbia, il Montenegro e l'altra ex provincia autonoma della Vojvodina). Di qui la difficoltà, se non l'impossibilità, di mettere in piedi in loco un'azione internazionale capace di prevenire o contenere la crisi, divenuta via via più evidente nel corso del 1998. Lo stato di relativa anarchia in cui era nel frattempo precipitata la vicina Albania aveva infatti favorito la riorganizzazione militare dell'UCK, il braccio armato del nazionalismo kosovaro, indebolendo nello stesso tempo l'autorità del capo riconosciuto della comunità albanese, il pacifista Ibrahim Rugova. L'escalation terroristica e le rappresaglie della polizia e delle milizie serbe, a partire dall'estate 1998, avevano reso chiaro a tutti che la crisi era ormai scoppiata.

La sequenza degli avvenimenti degli ultimi mesi è ormai familiare: l'intervento di Richard Holbrooke, l'accordo con Milosevic sul ritiro parziale delle forze serbe, l'invio della missione di monitoraggio OSCE ("coperta", in Macedonia, dalla Extraction Force NATO a guida francese), l'avvio e lo strano decorso della Conferenza di Rambouillet, il rifiuto di Milosevic di sottoscrivere un accordo "alla Dayton" (accettato nel frattempo dai diversi rappresentanti kosovari), l'avvio dei preparativi NATO per un'operazione militare punitiva ma limitata nei confronti di Belgrado (sempre sulla falsariga della soluzione data tre anni prima alla crisi bosniaca), la prolungata *brinkmanship* e, infine, l'inizio dell'operazione Allied Force , il 24 marzo scorso. Com'è ormai noto, si è trattato della prima azione militare della NATO contro uno Stato sovrano in 50 anni - i bombardamenti aerei del 1995 erano stati effettuati contro forze e installazioni serbo-bosniache, ed erano durati pochi giorni - ed è avvenuta appena due settimane dopo l'ingresso ufficiale nell'Alleanza dei tre nuovi partners mitteleuropei. Uno di essi, l'Ungheria, confina anzi direttamente con la ex Repubblica di Jugoslavia (sul cui territorio, in Vojvodina, vive anche una consistente minoranza magiara).

L'operazione Allied Force ha rappresentato e rappresenta in molti sensi un importante test per la nuova NATO emersa dal dopo-guerra fredda. Si

pensi innanzitutto alla questione della legittimazione dell'intervento: questione spinosissima, anche perché Allied Force si è collocata in una tipica "zona grigia" del diritto internazionale. Da un lato, infatti, non c'è dubbio che l'operazione è stata lanciata senza un esplicito mandato delle Nazioni Unite (e tantomeno dell'OSCE). Dall'altro, una legittimazione parziale e indiretta verrebbe sia dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative al Kosovo - la n. 1160 del marzo 1998, la 1199 del settembre 1998, la 1203 dell'ottobre 1998 - sia dalla mancata approvazione della proposta di condanna dell'azione presentata al Consiglio dalla Russia pochi giorni dopo l'avvio dei bombardamenti, e che è stata ritirata dopo aver raccolto soltanto tre voti (Russia, Cina, Namibia). La maggioranza dei giuristi sembra incline a considerare, ex post, l'intervento NATO come una "eccezione", una situazione straordinaria determinata anche dal precipitare degli avvenimenti in Kosovo. Una minoranza tende altresì a considerarlo illegale e arbitrario, mentre un'altra lo giustifica alla luce di un ancora non ben articolato "diritto di ingerenza umanitaria" che sarebbe sovraordinato allo stesso principio di sovranità nazionale. In ogni caso, se pure rappresenta uno "strappo" rispetto alla dottrina e alla prassi del diritto internazionale vigente, Allied Force non pare costituire un precedente così forte da portare acqua alla visione della NATO come organizzazione *self-mandatory*: lo dimostrerebbe anche il successivo, per quanto tardivo, rientro dell'ONU nel gioco diplomatico intrecciato alla gestione della crisi.

Un secondo elemento di riflessione è rappresentato dalla natura dell'operazione avviata dalla NATO in Kosovo. In una prima fase è senz'altro prevalsa - nella presentazione ufficiale, nell'impostazione militare, nella percezione generale - la visione di una sorta di "Dayton-2": cioè un'operazione aerea limitata nel tempo e negli obiettivi per costringere Milosevic a firmare il protocollo di Rambouillet. È rispetto a questa visione che anche le opinioni pubbliche occidentali (e soprattutto europee) si sono schierate, dividendosi per lo più fra preoccupazione, rassegnazione e aperta opposizione. E non c'è dubbio che il fatto che l'Alleanza avesse via via messo in gioco la sua credibilità politica abbia fatto inizialmente accettare l'intervento come un male minore, alla luce della priorità rappresentata dalla salvaguardia della NATO come una sorta di "bene pubblico" della sicurezza europea. Col passare dei giorni, tuttavia, è apparso sempre più chiaro che: a) la campagna aerea era largamente inefficace, anche se tutto sommato efficiente (zero perdite); b) Milosevic non aveva alcuna intenzione di piegarsi e di firmare l'accordo di Rambouillet; c) soprattutto, mentre la NATO cercava di bombardare alcuni obiettivi sul territorio jugoslavo, esercito e milizie serbe imperversavano in Kosovo, uccidendo (soprattutto maschi adulti, e non solo dell'UCK), deportando gli albanesi a centinaia di migliaia, distruggendo archivi pubblici (la memoria civile dei kosovari) e preparandosi anche militarmente ad un'eventuale azione di terra. Improvvisamente, l'impostazione di Allied Force è apparsa inadeguata e perfino controproducente. Per reazione, i governi occidentali hanno posto un maggiore accento sulla pulizia etnica (che era stata avviata dal regime di Milosevic già nel 1998), accentuando gli aspetti "umanitari" dell'operazione: presentandola, in una certa misura, come una *crisis response* del tipo descritto poi nello Strategic Concept. La risposta delle opinioni pubbliche è stata pronta e positiva, sollecitata anche dalle immagini che arrivavano dalla regione: il consenso è aumentato, soprattutto in segmenti del pubblico tradizionalmente contrari invece all'uso tradizionale, "realista" della forza militare. Anche l'intensità dei bombardamenti è aumentata, passando dalla cosiddetta fase 1 alla fase 2 e poi alla fase 2 "allargata", e coinvolgendo nell'operazione tutti gli Stati limitrofi, anche se in forme diverse (concessione dello spazio aereo, disponibilità di basi, supporto logistico). Non sono tuttavia cambiate le direttrici di fondo dell'intervento: l'obiettivo politico di limitare le perdite umane ha infatti portato ad escludere, almeno per il momento, un eventuale intervento di terra - nonostante il diverso parere di quasi tutti gli esperti di strategia - ma anche a porre limitazioni ai rischi che potevano correre i piloti alleati di fronte alla contraerea serba. L'effetto combinato di queste decisioni è stato quello di ridurre l'impatto (quindi il potere di dissuasione) militare di Allied Force, lasciando nello stesso tempo la popolazione civile kosovara in balia delle forze serbe: la guerra "giusta", nell'applicare la consegna (condivisibile in astratto) delle *zero deaths* fra gli alleati, ha finito per accrescere il numero delle vittime prima di tutto fra gli albanesi della regione, poi - in forza anche degli errori compiuti dai bombardieri alleati, costretti a volare troppo alto per essere davvero precisi e incisivi - anche fra i civili serbi. Infine, una definizione troppo fluida degli obiettivi di guerra ha finito per rendere difficile all'Alleanza la

fissazione di una strategia politica comune e condivisa, lasciandola oscillare fra i due estremi rappresentati dalla ricerca di una soluzione diplomatica a tutti i costi e da una sorta di riedizione del "Piano Morgenthau" applicata, invece che alla Germania di Hitler, alla Serbia di Milosevic.

Gli insegnamenti del conflitto

In termini di *crisis management*, insomma, il conflitto in Kosovo - a due mesi dall'inizio dell'operazione NATO - ha già prodotto alcuni insegnamenti. Innanzitutto, che la tecnica della *brinkmanship* - comune nelle relazioni fra le due superpotenze durante la guerra fredda (da Berlino a Cuba ai negoziati strategici) - rischia di essere inefficace se e quando applicata alle relazioni fra la comunità occidentale e uno dei piccoli ma agguerriti *rogue regimes* ancora esistenti: l'asimmetria di risorse e di potere, unita alla diversità dei sistemi politici e civili, gioca in questo caso a favore dei Saddam Hussein e degli Slobodan Milosevic, i cui mezzi e i cui obiettivi sono radicalmente diversi, anche dal punto di vista etico, da quelli della controparte. D'altronde, da parte occidentale, è assolutamente necessaria una maggiore coerenza (ed equilibrio) fra obiettivi politici da perseguire e mezzi militari da impiegare.

In secondo luogo, le relazioni euro-americane saranno inevitabilmente influenzate dal decorso (e dai possibili sbocchi) dell'intervento, in almeno due sensi: se non è vero che - almeno fino all'avvio delle operazioni militari - gli europei hanno subito l'iniziativa americana e sono stati coinvolti in un una guerra che non volevano (si è addirittura parlato di "PESC americana" in Kosovo), è però vero che le condizioni-quadro politiche dell'azione militare sono state dettate essenzialmente dagli Stati Uniti, che hanno peraltro messo a disposizione la maggior quantità (e qualità) di risorse e di personale: nel criticarle, anche severamente, l'International Institute of Strategic Studies (IISS) di Londra ha parlato recentemente di *strategic correctness*, evidenziando le contraddizioni logiche e gli effetti perversi dell'impostazione voluta, per ragioni diverse ma alla fine convergenti, da Clinton e dal Pentagono. La stessa ossessione tecnologica dei vertici militari statunitensi - concettualizzata qualche tempo fa nella cosiddetta Revolution in Military Affairs (RMA) - ha finito per ritorcersi contro la NATO, innalzando le aspettative nei confronti delle bombe "intelligenti" e delle azioni "chirurgiche" prima, ma amplificando poi enormemente l'impatto negativo degli errori compiuti e della complessiva inefficacia dell'operazione rispetto a quella - senz'altro più primitiva - delle forze serbe. A ciò va aggiunto che, dal momento in cui sono iniziati i bombardamenti, la consueta struttura decisionale dell'Alleanza, centrata sul Consiglio Atlantico, è stata sistematicamente scavalcata dal Comitato Militare e da altre istanze più informali e ristrette: lo stesso Segretario Generale Javier Solana ha finito per lasciare quasi tutto lo spazio pubblico al portavoce ufficiale Jamie Shea, divenuto (nel bene e nel male) una sorta di "Mr. NATO".

D'altronde, se gli europei vogliono contare di più nella gestione delle crisi "nel cortile di casa" - il Kosovo è tutt'altro che *out-of-area* per paesi come l'Italia o la Grecia - devono anche affrontare con più coerenza e responsabilità il problema del ricorso alla forza militare e dei vincoli che questo pone: le esperienze fatte in Bosnia e in Kosovo, unite alle grandi possibilità (ma anche sfide) aperte dal comunicato finale del summit di Washington e dall'implementazione del Trattato di Amsterdam imporranno certamente decisioni stringenti a livello tanto nazionale che continentale: decisioni anche dolorose e impopolari, che vanno dalla ristrutturazione degli strumenti militari esistenti ad un loro coordinamento e rafforzamento sul piano europeo, NATO e non-NATO. Semplificazione istituzionale, revisione funzionale e riqualificazione della spesa - *no representation without taxation*, per parafrasare proprio i padri della Costituzione americana - sembrano essere le scelte più urgenti, rispetto alle quali pare essersi formata nei mesi scorsi anche una convergenza politica importante e del tutto inedita. Una Francia più atlantica, una Gran Bretagna più europea e una Germania più "normale" anche in materia di sicurezza e difesa - accompagnate, auspicabilmente, da un'Italia più attiva e responsabile nella gestione delle crisi - possono infatti costituire un punto di cristallizzazione decisivo per lo sviluppo della IESD. In fondo, per la prima volta, le divergenze politico-strategiche fra i partners europei sono state molto contenute e, forse, perfino inferiori a quelle che hanno attraversato la stessa amministrazione americana durante la crisi.

Infine, dopo Allied Force la NATO non potrà più presentarsi ai suoi interlocutori europei (e mediterranei) come un'organizzazione

essenzialmente politica e tutto sommato pacifica. L'immagine complessiva della "nuova" NATO costruita dopo la fine della guerra fredda è già stata intaccata dall'intervento. Da un lato, ciò non potrà non avere conseguenze sullo stesso processo di espansione dell'Alleanza: in altre parole, è probabile che il *ranking* degli aspiranti membri implicito nel comunicato finale di Washington venga sovvertito dall'operazione in Kosovo e dalle sue ricadute politico-militari, facendo ad esempio passare in secondo piano le Repubbliche baltiche a tutto vantaggio dei paesi più vicini al teatro di guerra. Dall'altro lato, qualunque ipotesi di stabilizzazione e di ricostruzione (non soltanto economica, ma anche politica e civile) della regione sconvolta dalle guerre balcaniche di questo decennio non potrà prescindere da un'azione concertata della comunità internazionale e dei paesi occidentali. A questo fine la NATO non sarà certo sufficiente, anche se sarà sicuramente necessaria. È probabile anzi che su ogni paese della regione e su ciascun *volet* della ricostruzione post-bellica sia opportuno far convergere l'azione di più istituzioni e organizzazioni internazionali - NATO, UE, OSCE, BERS, FMI, Banca Mondiale - evitando troppo nette divisioni preventive del lavoro. Non è un caso che sia già stata evocato l'esempio del Piano Marshall per l'Europa uscita dalla seconda guerra mondiale. Il paragone è insostenibile e anzi fuorviante sul piano strettamente storico, tali e tante sono le differenze tra la situazione del 1949 e quella attuale. Si trattava allora di una superpotenza economica e militare globale, con enormi surplus produttivi e finanziari, di fronte ad un complesso di paesi distrutti sì dalla guerra, ma dotati di un tessuto industriale e amministrativo che aveva soltanto bisogno di un *lender* economico e di un *guarantor* strategico. Assai diversa è la situazione dell'UE e dei Balcani nel 1999, in termini di potenza per l'una e di capacità di assorbimento per gli altri. Ma è un paragone utile almeno sul piano metaforico, come richiamo cioè all'entità, alla complessità, alla durata e, soprattutto, alla "filosofia" complessiva dell'azione da intraprendere. Di quella ricostruzione postbellica, cinquant'anni fa, la NATO rappresentò la cornice politico-militare. Potrà esserlo anche di questa?