

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO: EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ



Tesi di Laurea di Sergio CAPITANIO
Relatrice Prof.ssa Ota DE LEONARDIS
Correlatrice Prof.ssa Elena DELL'AGNESE

(stampare fronte/retro)

Allo zio Robi

È consentita la riproduzione parziale o totale della tesi e la sua diffusione per via telematica purché non a scopo commerciale o di lucro.



FACOLTÀ DI SOCIOLOGIA

Corso di Laurea in Sociologia – indirizzo Territorio e Ambiente

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO: EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

RELATRICE: Prof.ssa Ota DE LEONARDIS

CORRELATRICE: Prof.ssa Elena DELL'AGNESE

Tesi di Laurea di
Sergio CAPITANIO
Matricola 027843

Anno Accademico 2002-2003

INDICE

Note iniziali	I nomi di luogo	
	Sigle ed acronimi	
	Introduzione	Pag.1
Parte prima	La costruzione umanitaria della guerra	Pag.7
	Introduzione alla prima parte	Pag.8
Capitolo 1	Aspetti giuridici dell'intervento umanitario	Pag.10
	1.1.1 <i>L'ingerenza umanitaria nel diritto internazionale</i>	Pag.10
	1.1.2 <i>Collocazione giuridica della campagna aerea della Nato</i>	Pag.15
	1.1.3 <i>Le principali interpretazioni giuridiche del caso del Kosovo</i>	Pag.19
Capitolo 2	La costruzione del consenso	Pag.23
	1.2.1 <i>I presupposti filosofici della dottrina umanitaria: il globalismo giuridico</i>	Pag.23
	1.2.2 <i>L'immaginario collettivo e l'ombra della Seconda Guerra Mondiale</i>	Pag.27
	1.2.3 <i>L'informazione televisiva</i>	Pag.30
Capitolo 3	La partecipazione emotiva e l'ondata di solidarietà	Pag.35
	1.3.1 <i>La semplificazione dei ruoli e il coinvolgimento del cittadino-spettatore</i>	Pag.35

1.3.2	<i>La raccolta dei fondi</i>	Pag.38
1.3.3	<i>L'approccio emergenziale del settore umanitario</i>	Pag.43
Capitolo 4	Dopo le bombe celesti	Pag.46
1.4.1	<i>Conseguenze dei bombardamenti</i>	Pag.46
1.4.2	<i>Status del Kosovo</i>	Pag.49
	Conclusioni alla prima parte	Pag.55
Parte seconda	La presenza umanitaria post-bellica a Pejë/Peć	Pag.57
	Introduzione alla seconda parte	Pag.58
Capitolo 1	Elementi contestuali	Pag.61
2.1.1	<i>Il Kosovo oggi</i>	Pag.61
2.1.2	<i>L'afflusso di denaro in Kosovo</i>	Pag.66
2.1.3	<i>Quadro della municipalità di Pejë/Peć</i>	Pag.67
Capitolo 2	La presenza internazionale a Pejë/Peć	Pag.73
2.2.1	<i>Tentativo di mappatura</i>	Pag.73
2.2.2	<i>Gli attori istituzionali</i>	Pag.80
2.2.3	<i>Il settore non-governativo</i>	Pag.83
Capitolo 3	Opzioni organizzative	Pag.88
2.3.1	<i>I costi di struttura</i>	Pag.88
2.3.2	<i>Il rapporto con il territorio</i>	Pag.92

2.3.3	<i>I rapporti fra le ong</i>	Pag.94
Capitolo 4	Gli effetti perversi di una presenza ingombrante	Pag.97
2.4.1	<i>Le distorsioni del mercato</i>	Pag.98
2.4.2	<i>L'infantilizzazione della comunità locale</i>	Pag.100
2.4.3	<i>La perdita dell'alterità e l'imposizione culturale</i>	Pag.102
	Conclusioni alla seconda parte	Pag.105
Parte terza	La cooperazione decentrata di Bergamo per il Kosovo	Pag.107
	Introduzione alla terza parte	Pag.108
Capitolo 1	La cooperazione balcanorobica	Pag.110
3.1.1	<i>La cooperazione decentrata allo sviluppo umano</i>	Pag.110
3.1.2	<i>Bergamo opulenta ma generosa</i>	Pag.113
3.1.3	<i>Il Comitato a Kakanj (BiH)</i>	Pag.116
Capitolo 2	Scelte diverse	Pag.120
3.2.1	<i>Il radicamento territoriale</i>	Pag.120
3.2.2	<i>La gestione dell'emergenza e la precarietà strutturale</i>	Pag.124
3.2.3	<i>L'intervento comunitario attraverso il coinvolgimento del territorio orobico</i>	Pag.128
Capitolo 3	Potenzialità	Pag.133
3.3.1	<i>Il ruolo delle relazioni</i>	Pag.133

3.3.2 <i>La capacitazione dei beneficiari</i>	Pag.136
3.3.3 <i>La capacità negativa</i>	Pag.138
Capitolo 4 Il sogno di una vallata multi-etnica	Pag.142
Conclusioni alla terza parte	Pag.145
Conclusione	Pag.147
Bibliografia	
Ringraziamenti	

I NOMI DI LUOGO

I Balcani ci hanno dimostrato per l'ennesima volta l'importanza nella costruzione dell'odio etnico dell'uso del linguaggio, e in particolare della toponomastica. In Kosovo vengono parlate principalmente due lingue: l'albanese, in una sua variante regionale, e il serbo-croato¹. Qualsiasi luogo può essere chiamato in due modi, e non indifferentemente. Il Kosovo stesso viene chiamato Kosova dagli albanesi e Kosovo i Metohija dai serbi. L'albanese Pejë diventa Peć in serbo-croato, e viceversa. Ci permettiamo allora di introdurre una breve precisazione linguistica sui nomi che qui compariranno. Scegliamo di utilizzare nei pochi casi in cui esiste la neutra dizione italiana (Kosovo, Pristina). Quando non esiste alcuna traduzione nella nostra lingua, decidiamo di valerci di un doppio criterio: per i luoghi contesi dalla toponomastica verrà utilizzata la doppia dizione, antepoendo la definizione albanese, utilizzata dalla maggior parte degli abitanti kosovari, a quella in serbo-croato; per i luoghi normalmente indicati con un solo nome, manterrò la dizione comunemente usata.

Il primo caso interessa principalmente le città e i fiumi, il secondo i villaggi, come quelli dove agisce Bergamo per il Kosovo, che sono stati frettolosamente rinominati in albanese dopo la guerra, ma che vengono solitamente chiamati con l'albanesizzazione del "vecchio" nome dagli stessi abitanti. I serbi Novo Selo, Mala Jablanica, Velika Jablanica e Radavc, vengono ribattezzati Fierzë, Albë e Vogël, Albë e Madhe e Radac, ma vengono normalmente indicati come Novosellë, Jabllanicë e Vogël, Jabllanicë e Madhe e Radavac. Per estrema completezza ne riportiamo la traduzione italiana: Nuovo Villaggio, Terra dei pioppi bassa, Terra dei pioppi alta, mentre per Radavac non esiste traduzione.

¹ In realtà, il serbo-croato ha smesso di esistere con la disgregazione jugoslava; nei territori dove era diffuso oggi si parlano il serbo, il croato e il bosniaco, e ogni lingua tende sempre più a differenziarsi artificialmente dalle altre.

La toponomastica ufficiale è fornita da Osce, che antepone la versione albanesizzata a quella in serbo-croato, ma non considera i nomi assegnati dopo la guerra. A questo criterio si adegua Unmik, aggiungendo a volte una fantomatica denominazione internazionale², mentre la Kfor utilizza quasi esclusivamente la dizione serba, come riportato dalle mappe militari.

Un'ulteriore confusione può nascere dalla definizione di cosa è il Kosovo. Nell'introduzione abbiamo utilizzato due elementi: "regione" e "a sud della Serbia". Che il Kosovo sia a sud della Serbia non implica alcuna valutazione politica né alcun orientamento particolare, descrive semplicemente la reciproca posizione spaziale. Utilizziamo inoltre il termine regione nella sua accezione geografica, ricordando che nella struttura jugoslava costruita da Tito il Kosovo guadagna la qualifica di provincia autonoma della Serbia, nella brutta Jugoslavia di Milošević è semplicemente provincia serba. La risoluzione 1244 riconosce l'integrità territoriale della Federazione Jugoslava, ma effettivamente il Kosovo di oggi ha poco a che spartire con la Serbia. Preferiamo assumere esplicitamente questi accorgimenti per evitare qualsiasi possibile strumentalizzazione di questi elementi, anche se non smette mai di stupire quanto la propaganda nazionalista si debba aggrappare ai simboli per colmare la sua pochezza.

² È questo il caso dei cartelli stradali, dove spesso compare una tripla dicitura: Pejë, Peć e Peja.

SIGLE ED ACRONIMI³

AAK – Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës
AVSI – Associazione Volontari per il Servizio Internazionale
BGXK – Bergamo per il Kosovo
CAI – Club Alpino Italiano
CARE – Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CELIM – Centro Laici per le Missioni
CESVI – Cooperazione e Sviluppo
CGIL – Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CIMIC – Civil and Military Cooperation
CISL – Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
COOPI – Cooperazione Italiana
ECHO – European Community Humanitarian Office
FAO – Food and Agriculture Organization
HPD – Housing and Property Directorate
ICMC – International Catholic Migration Commission
ICRC – International Committee of the Red Cross
ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà
IDP – Internally Displaced Person
ILO – International Labor Organization
IOM – International Organization for Migration
IPIK – Insieme per il Kosovo
JIAS - Joint Interim Administrative Structure
KEK – Korporata ElektroEnergjetike e Kosovës
KFOR - Kosovo International Security Force
KPF – Kosovo Police Force
KTA – Kosovo Trust Agency
LDK - Lidhja Demokratike e Kosovës
MAE – Ministero degli Affari Esteri
MCI – Mercy Corps International

³ Questo elenco non comprende le Ong e le Og presenti nelle tabelle del capitolo 2 della seconda parte.

MNB – Multi National Brigade
MSF – Medecines Sans Frontiers
MSU – Multi National Specialized Unit
MWG – Municipal Working Group
NATO – North Atlantic Treaty Organization
OCHA – UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONG – Organizzazione Non Governativa
ONLUS – Organizzazione non Lucrativa di Utilità Sociale
ONU – Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE – Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PDK – Parta Demokratike e Kosovës
RAI – Radio e Televisione Italiana
SFOR – Stabilization Force
SRSG – Special Representative of Secretary General
TMK – Trupat e Mbrojtjes se Kosovës
UÇK – Ushtria Çlirimtare e Kosovës
UE – Unione Europea
UIL – Unione Italiana del Lavoro
UNDP – United Nations Development Programme
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA – United Nations Population Fund
UNHCHR – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF – United Nations Children's Fund
UNIFEM – United Nations Development Fund for Women
UNITAF – Unified Task Force
UNMAS – United Nations Mine Action Service
UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNOSOM – United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR – United Nations Protection Force
UNV – United Nations Volunteers
USAID – United States Aid
WFP – World Food Programme
WHO – World Health Organization

INTRODUZIONE

Con la fine della contrapposizione tra blocco occidentale e sovietico che ha caratterizzato la Guerra Fredda, è andata progressivamente affermandosi l'ideologia umanitaria, l'idea cioè che il più grave problema del villaggio globale sia il mancato rispetto dei diritti umani e che spetti alla comunità internazionale, nelle sue variegate forme, affrontare questa situazione deficitaria. La violazione sistematica e su larga scala dei diritti umani rappresenta una sorta di patologia nel corpo sano di un mondo finalmente aperto al trionfo della democrazia su scala globale. Come cura si è sviluppato un settore estremamente composito, di cui le organizzazioni umanitarie sono la più evidente espressione. Ma umanitaria non è solo l'assistenza, è anche il diritto/dovere di ingerenza, anche armata, per la cessazione di gross violations. È stato innescato un irreversibile processo di superamento della concezione nazionale della cittadinanza, a favore di un sentimento di appartenenza universale.

La vicenda del Kosovo, minuscola regione¹ a sud della Serbia salita alla ribalta delle cronache occidentali nel 1998, ha rappresentato per il nostro Paese la definitiva consacrazione della dottrina umanitaria, peculiarità che ha permeato sia la guerra celeste della Nato, che il dopoguerra, con i suoi caratteri di realtà sospesa. Potremmo assumere il Kosovo a emblema del trionfo umanitario, della sua pregnanza culturale e della sua presunta superiorità etica. L'intervento militare dell'Alleanza Atlantica è finalizzato alla cessazione delle sistematiche violazioni dei diritti della popolazione di etnia albanese, maggioritaria nella regione, perpetuati dallo stato serbo, tanto che viene definito in Italia "guerra umanitaria"; con la cessazione delle ostilità l'amministrazione civile della regione è affidata a Unmik,

¹ Per i nomi di luogo viene esplicitata nelle note introduttive una chiarificazione geografica e toponomastica.

Missione delle Nazioni Unite, unico organismo attualmente legittimato a rappresentare, pur con la sua struttura modellata sulla dimensione nazionale, la totalità degli esseri umani; la direzione di questo complesso apparato è affidata inizialmente a Kouchner, una delle massime personalità in campo umanitario; l'insediamento di un'amministrazione internazionale e di un contingente multinazionale ha riportato la sicurezza nella regione e permesso a una miriade di organizzazioni e associazioni definibili in senso lato "umanitarie" (dalle agenzie Un, come l'Alto Commissariato per i rifugiati, ai comitati cittadini basati sull'impegno volontario) di avviare programmi di ricostruzione post-bellica, sviluppo economico, promozione sociale o riconciliazione inter-etnica. La situazione di affollamento umanitario che ha interessato il Kosovo post-bellico ci fornisce la possibilità di intuire quanto sia imponente il tentativo di cura fornita dalla comunità internazionale.

Con la sua pretesa di agire nel nome, e per il bene, dell'umanità tutta, ciò che è umanitario si definisce buono per definizione, e tende per questo a creare inevitabilmente consenso. Parallelamente a questo processo di affermazione retorica, si innesca però un acceso dibattito sull'effettiva capacità del settore umanitario di curare i mali del mondo, e non piuttosto rappresentare, attraverso l'instaurazione di un regime di dipendenza da aiuti, la nuova forma di dominio occidentale sul sud del mondo, o semplicemente essere inefficace in quanto non agisce mai sull'origine dello stato di necessità, dato che, per definizione, l'umanitario non mette in discussione i rapporti asimmetrici di potere che permettono il perpetuarsi di forme di dominio dell'uomo sull'uomo. Si assiste a una discussione teorica, con il rispettivo arroccamento su due posizioni polarizzate e quindi inconciliabili, con l'inevitabile creazione di due a-priori sicuri della propria posizione, che si concretizza nel sostegno totale alla presenza umanitaria, o nella negazione di qualsiasi sua utilità. Da una parte i sostenitori a spada tratta (in senso

letterale di utilizzo della forza) dell'umanitario, dall'altra i suoi detrattori, impegnati ad elencare e documentare le malefatte umanitarie. Questa divisione in due opposte posizioni rinuncia però a calarsi nella concretezza della presenza umanitaria, a cogliere le mille differenze in cui si articola, ne perde le sfumature, non distingue gli attori sul campo, le loro motivazioni, e appiattisce un processo estremamente variegato e contraddittorio su formule frutto di una speculazione teorica. Il dibattito sulla cura umanitaria ai mali del mondo non osserva insomma i sintomi della malattia, non riesce a ricostruirne lo sviluppo ed evita di sottoporre a valutazione l'efficacia dei singoli trattamenti, così da preferire la sola opposizione fra diverse scuole di pensiero.

Nelle pagine che seguono cercheremo invece di ricostruire un'esperienza concreta, la presenza nella vallata di Radavac² di "Bergamo per il Kosovo", gruppo precario e di piccole dimensioni, cercando di collocare questo caso, indubbiamente circoscritto e limitato, all'interno di questo processo di ampie dimensioni, e di utilizzare gli elementi emersi dal dibattito in corso, con l'ausilio di alcuni concetti presi a prestito dall'analisi delle organizzazioni e delle istituzioni sociali. Ci poniamo qui l'ambizioso obiettivo di cogliere le specificità di questa entità difficilmente definibile. Per esprimere in maniera succinta questa particolarità ci affidiamo qui in introduzione alle parole di un suo protagonista, estrapolate da una corrispondenza personale: *"Noi siamo consapevoli che il nostro operato non sarebbe soltanto lavoro, ma ricerca di un equilibrio tra nuova militanza politica, azione militare post-moderna e vero incontro con l'Altro. Un tentativo di intessere trame e relazioni tra comunità lacerate o lontane"*. Chi scrive è impegnato da alcuni anni in questa organizzazione, cosicché l'osservazione del processo di presenza umanitaria nell'area di Pejë/Peć è profondamente partecipata, quasi vissuta. L'osservazione del processo viene completata e integrata facendo ricorso alle fonti disponibili, che

² Nel Kosovo nord-occidentale, nella terza parte viene fornita una descrizione della vallata.

si concentrano principalmente sull'intervento militare, e ad alcune interviste³ in profondità a testimoni privilegiati, effettuate lungo un ampio periodo di tempo e raccolte in maniera poco sistematica. Alcune di esse sono state strutturate, altre hanno avuto un'inevitabile informalità, ricordando più un racconto che un questionario. Nonostante questo, le interviste sono state fondamentali per la compilazione di questa tesi, e ne rappresentano una fra le fonti principali.

Il percorso con cui vorremmo arrivare a cogliere le "potenzialità" della presenza bergamasca in una sperduta vallata del Kosovo nord-occidentale deve tenere conto di due livelli, distinguibili solo in questa sede, ma profondamente interrelati nella realtà. Bergamo per il Kosovo, come denota lo stesso nome, è fortemente radicata territorialmente, e i due livelli di cui parliamo corrisponderanno ai due luoghi di riferimento della sua azione. Questa distinzione si riflette nella composizione di questo scritto: decidiamo di dedicare ai due livelli rispettivamente la prima e la seconda parte, necessarie per comprendere la terza e ultima parte, riservata appunto alla specificità di Bergamo.

Il primo riguarda la costruzione dell'ideologia umanitaria in riferimento all'intervento militare della Nato nel 1999. Lo sforzo è quello di inquadrare attraverso quali processi la guerra del Kosovo è stata connotata come umanitaria. Il punto di vista è italiano, i riferimenti al territorio kosovaro sono funzionali alla formazione di una concezione condivisa di necessità dell'intervento. Questo discorso ha indubbiamente viziato anche la visione operata dai vari attori internazionali intervenuti poi sul territorio, sia militari che civili. Nell'ultima parte del primo capitolo cercheremo di aggiornare il discorso al 2003, evidenziando come si è sviluppata l'esperienza umanitaria del Kosovo, quali sono state le sue evoluzioni

³ In appendice viene riportato l'elenco delle persone intervistate, classificate sulla base del ruolo. Le interviste non sono sempre riportate in nota come fonte, a causa della difficoltà di circoscrivere gli elementi riportati a un momento specifico. Le interviste sono state piuttosto l'occasione per avviare e condividere alcune riflessioni.

e quali potrebbero essere le prospettive. Il secondo livello-parte si focalizza sulla realtà di Pejë/Peć, caso particolare di un processo assai più ampio, ma significativo perché capitale del "settore italiano" del Kosovo. Si cerca qui di cogliere gli effetti della presenza umanitaria nel suo complesso e l'impostazione normalmente proposta nei progetti delle Ong. Non ci addentreremo qui nel merito dei vari progetti implementati, ma cercheremo di descriverne gli aspetti organizzativi e strutturali.

Il filo rosso di questa tesi attraversa territori scientifici molto eterogenei, coinvolgendo diverse discipline. Ad ogni passaggio sarà costantemente in agguato l'insidia di rimanere invischiati in un discorso particolare, magari assai attraente da approfondire ulteriormente, ma che ci farebbe perdere di vista il desiderio di proporre un approccio complessivo. Il percorso che ci apprestiamo a intraprendere deve essere dimensionato. La prima dimensione è la collocazione spazio-temporale, e qua ci limiteremo all'Italia e al Kosovo, inserendo il primo in Europa e il secondo nei Balcani solo quando sarà necessario per il buon proseguimento del discorso. La copertura temporale è limitata, dato che non viene proposta alcuna ricostruzione storica, e non vengono considerate le particolari evoluzioni belliche⁴ post-undici settembre di alcuni embrioni già presenti nel caso kosovaro, e probabilmente proprio nella sua lettura umanitaria. L'altra dimensione riguarda il complesso dibattito sull'umanitario, in cui eviteremo di addentrarci in complesse dissertazioni sulle diverse posizioni, e non forniremo neppure una ricostruzione delle posizioni in campo. Si tratta di posizioni teoriche nelle quali è difficile inserirsi, se muoviamo da l'interesse per un caso limitato. Questa diatriba ci fornisce i concetti e gli strumenti per approcciare un discorso concreto. Una terza dimensione è quella della cooperazione internazionale. Anche qui esiste un dibattito assai articolato, che non viene riproposto. La cooperazione è uno degli

⁴ Ci riferiamo ovviamente all'Afghanistan e all'Iraq.

elementi che vengono manipolati e assemblati nella costruzione del discorso umanitario, e subisce così un radicale mutamento di orientamento, dallo sviluppo all'emergenza. Questa ripartizione verrà utilizzata solo per riconoscere le diverse fasi e i diversi approcci della presenza umanitaria in Kosovo. L'ultima dimensione è rappresentata dall'aspetto organizzativo degli attori in campo. L'attenzione agli assetti e alle strutture verrà sempre ricondotta all'economia del discorso complessivo.

La metafora pseudo-medica prima accennata viene abbandonata nello sviluppo delle tre parti, per essere recuperata e opportunamente declinata nella conclusione. Il proposito è dichiaratamente quello di arrivare a mettere in discussione la tacita fiducia nella medicina umanitaria, che in Kosovo ha portato a una sua somministrazione massiccia, ritenuta sufficiente per guarire la malattia. L'ipotesi che andiamo sostenendo è che una valutazione obiettiva della presenza umanitaria si debba fondare sull'osservazione dell'efficacia della cura e dell'impatto della presenza dei curatori in un contesto particolare, cercando di inserire le caratteristiche del corpo malato nelle variabili discriminanti. Un presupposto imprescindibile è che la cura debba essere assunta, e quindi somministrata, con la corretta posologia, e che comunque non sia sufficiente all'eliminazione della malattia, se non accompagnata da opportune misure precauzionali. L'idea di salute non può essere limitata alla definizione di un equilibrio chimico, modificabile con la farmacologia. Non sarà nostra intenzione individuare alcuna legge universale sul settore umanitario, ma, attraverso l'osservazione di un singolo e limitato caso, vorremmo problematizzare l'idea di intervento, fornendo alcuni spunti propositivi, quanto meno in termini riflessivi.

PARTE PRIMA

LA COSTRUZIONE UMANITARIA DELLA GUERRA

“Non si può adeguatamente descrivere la condizione di quella gran parte della penisola balcanica, la Serbia, l’Herzegovina e altre province. Non si possono descrivere gli intrighi politici, le costanti rivalità, la totale assenza di spirito pubblico, l’odio fra le varie etnie, le animosità delle religioni rivali e l’assenza di un potere che possa esercitare un controllo. Solo un esercito formato da cinquantamila dei migliori soldati potrebbe portare l’ordine in quelle regioni.”
(Benjamin Disraeli, primo ministro britannico, 1878)

“In tempo di guerra la verità è così preziosa da dover essere tutelata da una scorta di bugie.”
(Winston Churchill)

“Il ruolo dell’Italia ha avuto una buona immagine, sia all’interno che sul piano internazionale, proprio grazie all’equilibrio tra partecipazione all’azione militare, ricerca di una soluzione politica e slancio umanitario.”
(Massimo D’Alema)

“Domani avrai dimenticato il nome
di quell’assurda regione
ma la guerra rimane
nel buco di un millennio speso a riparare ogni frontiera
artificiale
nell’odio sceso dentro le coscienze umane
la guerra chiede sempre il conto a chi rimane.”
(Assalti Frontali, *A trenta miglia di mare*)

INTRODUZIONE ALLA PRIMA PARTE

Nel 1999 entra prepotentemente nel linguaggio degli italiani, inizialmente attraverso i teleschermi, e a ruota nei discorsi quotidiani e di senso comune, l'espressione "guerra umanitaria". Il governo italiano non ha dubbi sulla bontà dell'intervento della Nato in Kosovo, e promuove la guerra come necessario strumento nella costruzione del rispetto dei diritti dell'uomo e nell'edificazione della pace mondiale. La popolazione segue in maniera concitata lo sviluppo degli eventi, si sente partecipe, forse per la vicinanza del teatro di guerra, forse per l'aleggiante spettro della seconda guerra mondiale: si parla di genocidio e di dittatori sanguinari. La società civile si mette in moto e, forte dell'esperienza bosniaca, si attiva un numero spropositato di tavole rotonde, incontri e iniziative di solidarietà. I pacifisti non esitano a parlare di ossimoro: come può la guerra, negazione di ogni dimensione umana e ritorno alla legge del più forte, proporsi finalizzata al bene dell'umanità? Gli intellettuali si dividono sulla legittimità e sull'opportunità dell'intervento, dibattono sulla sua motivazione etica, sui molteplici interessi egemonici in campo, sulle possibili evoluzioni. Favorevole o contrario all'intervento, scettico o accanito sostenitore, ognuno si sente comunque coinvolto e spronato a fare qualcosa. Non si può far finta di nulla. Per i più si tratta di un versamento su un conto corrente, ma molti organizzano comitati e raccolgono materiali per affrontare l'emergenza. È il trionfo della solidarietà, che si esprime in forme assai variegata, e rispecchia la varietà e le specificità delle posizioni emerse, accomunate però nella spinta a "far del bene".

Non è nostra cura indagare qui le effettive finalità dell'intervento della Nato, né parlare dell'andamento della guerra, non affronteremo un discorso geopolitico, e neppure storico. L'intervento umanitario, a partire dall'azione militare fino al suo sviluppo civile e amministrativo, è solamente la cornice nella quale ci inseriamo, il quadro di riferimento di cui tentiamo di delineare la costruzione in questa prima

parte. La prospettiva che andiamo assumendo manterrà l'osservatore qui in Italia. Cerchiamo di indagare cos'è la guerra umanitaria osservandola da diversi punti di vista, dalle rilevanza giuridica alla costruzione mediatica, senza soffermarci su un aspetto particolare e in maniera funzionale alla tesi che andiamo sostenendo. Speriamo del resto di non peccare in superficialità.

Per questo motivo non viene proposto neppure un riassunto degli eventi, per la ricostruzione di cosa è successo esiste un'ampia ed esaustiva letteratura¹. Viene qui accettato in maniera dogmatica che la motivazione umanitaria, pur non essendo forse l'unica in campo, è sicuramente prevalente rispetto a qualsiasi considerazione o interesse contingenti. Le potenze intervenienti, se non disinteressate, hanno comunque anteposto l'interesse umanitario a qualsiasi mira egemonica o valutazione economica. La comunità internazionale è intervenuta per tutelare i diritti umani delle popolazioni albanesi del Kosovo, e non solo con l'intervento armato; anche il dopoguerra è interpretabile con la categoria dell'umanitario. Anzi, l'intervento armato della Nato e quello civile post-bellico costituiscono fasi diverse di uno stesso processo. La vicenda del Kosovo si presenta, a livello simbolico, come trionfo di un livello superiore, quello etico. L'intervento della comunità internazionale andrebbe giudicato secondo la categoria dell'umanitario, indagandone le modalità di costruzione e valutandone l'efficacia rispetto alle sue finalità.

¹ In bibliografia sono citati Benedikter per una ricostruzione del clima prebellico in Kosovo, Malcolm per una panoramica sulla storia della regione, Pirjevec, Marzo Magno o Bianchini per una ricostruzione storica di tutte le guerre della ex-Jugoslavia, Morozzo della Rocca e Scotto-Arielli per una lettura limitata agli eventi bellici.

capitolo 1 - ASPETTI GIURIDICI DELL'INTERVENTO UMANITARIO

Preliminare a qualsiasi considerazione sulla costruzione del concetto di "guerra umanitaria" è un tentativo di inquadramento giuridico dell'intervento. Si tratta di indagare come si inserisce una simile iniziativa militare nel diritto internazionale, se ne è contemplata, quali effetti provoca. La pretesa universalistica di "essere per l'umanità" e la giustificazione di un intervento militare sulla base di superiori motivi etici pongono come oggetto principale di questo breve excursus le Nazioni Unite, unico soggetto del diritto internazionale a poter essere considerato, quantomeno idealmente, legittimo rappresentante di un interesse superiore ed universale.

1.1.1 - L'INGERENZA UMANITARIA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

L'intervento armato della Nato contro la Repubblica Federale Jugoslava si pone in presunta continuità con i comportamenti assunti dalla comunità internazionale in altre occasioni nel corso degli anni Novanta. Con la conclusione della fase di relativo equilibrio che ha caratterizzato la guerra fredda, la dottrina umanitaria ha ottenuto piena consacrazione come orientamento per affrontare i diversi conflitti, il più delle volte a bassa intensità, che hanno conosciuto un autentico boom. Senza entrare nel merito delle caratteristiche delle nuove guerre, è senz'altro utile evidenziare che queste si discostano in maniera significativa dalle tradizionali dispute territoriali fra stati nazionali, e spesso anzi si sviluppano all'interno degli stessi confini statali, attraverso l'oppressione di una parte della popolazione. La comunità internazionale è intervenuta in situazioni di cosiddetta emergenza umanitaria, cioè di palese e sistematica violazione dei diritti umani², con diverse modalità: dalle raccomandazioni contenute nelle risoluzioni

² Sanciti per la prima volta a livello universale nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, deliberata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948.

dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza, alle decisioni del Consiglio che hanno autorizzato operazioni di peace-keeping, fino alle decisioni che hanno ufficialmente autorizzato l'uso della forza.

I riferimenti giuridici con cui viene trattata la materia nel diritto internazionale sono sanciti nella Carta delle Nazioni Unite, e si sviluppano poi con la prassi venutasi a creare in seno del Consiglio di Sicurezza. Innanzitutto è sancito il divieto all'uso della forza³, se non per legittima difesa, nelle relazioni tra stati. I fini umanitari non possono essere direttamente assunti come motivazione di un'ingerenza. Il Consiglio di Sicurezza può intervenire in un'emergenza umanitaria, solo quando questa configuri una minaccia alla pace, una rottura della pace o un atto di aggressione, insomma sia un rischio per la sicurezza internazionale, in conformità con il capitolo VII della Carta⁴. Il richiamo al nesso tra violazione sistematica dei diritti umani e minaccia alla pace ha favorito un'intensa attività del Consiglio, a partire dalla risoluzione adottata per porre fine alla politica repressiva del governo iracheno nei confronti dei civili curdi (ris. 688/91), in cui viene individuata l'incombente minaccia alla pace nel flusso di rifugiati verso i confini con l'Iran e la Turchia e viene imposto all'Iraq il consenso all'assistenza umanitaria, prefigurando quindi un precedente di ingerenza nella domestic jurisdiction di uno stato sovrano. A questa seguirono un alto numero di risoluzioni adottate per simili fini nella prima metà degli anni Novanta, in occasione di situazioni di crisi in Nagorno-Karabakh, Cambogia, Azerbaigian, Georgia, Liberia, Abkhazia, Angola, Mozambico, Yemen e Tagikistan.

³ Articolo 2, comma 4: *I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.*

⁴ Articolo 42: *Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite.*

Bisogna qui menzionare, all'interno della fervente attività umanitaria dell'Onu, la quarantennale prassi delle operazioni di peace-keeping, ovvero quelle operazioni volontarie, che utilizzano anche personale militare, basate sul consenso e la cooperazione degli stati membri, ed effettuate al fine di “*mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale in aree di conflitto interno o internazionale*”⁵. Il personale militare qui impiegato, i cosiddetti "caschi blu", viene inquadrato all'interno di un contingente internazionale, ha un armamento leggero e non ha finalità di aggressione, ma piuttosto di interposizione, e può ricorrere all'uso delle armi solo per legittima difesa. Queste operazioni sono realizzate sotto la direzione del Segretario Generale, previa delega a tempo determinato del Consiglio di Sicurezza.

Ben diverso è l'inquadramento di un altro tipo di intervento, vagamente definibile di polizia internazionale, volto a tutelare i diritti umani in situazioni di cosiddetta emergenza umanitaria. In questa tipologia rientrano quelle operazioni di natura militare-coercitiva in cui il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato una coalizione di stati, creata per l'occasione o preesistente, all'uso della forza contro un altro stato, perché impossibilitato a seguire altre vie a minor impatto. Questa autorizzazione è una vera e propria delega, e sopperisce alla mancanza di un sistema collettivo di sicurezza, previsto dalla Carta (cap. VII) e mai realizzato. L'uso della forza ha in questi casi carattere sanzionatorio, e viene esercitato da un braccio armato, comunque controllato da una mente rappresentativa e legittimata. Questa prassi non poggia su un'effettiva base giuridica, ma è universalmente accettata dalla comunità internazionale, tanto che oggi rappresenta un'eccezione non scritta al divieto dell'uso della forza, e quindi una forma lecita d'intervento. Esiste un precedente a queste operazioni, citabile più per motivi di folklore che per la sua effettiva portata, si tratta infatti dell'uso della bandiera delle Nazioni Unite da

⁵ Definizione contenuta in *The blue helmets*, pubblicato nel 1990 a cura delle Nazioni Unite.

parte degli eserciti che combatterono a fianco della Corea del Sud nel 1950. L'autorizzazione era stata concessa dal Consiglio di Sicurezza grazie all'assenza per malattia del delegato sovietico.

La prima di queste operazioni si riferisce al rapporto fra due stati confinanti, è infatti la risposta all'invasione e all'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq nell'agosto del 1990. L'approccio del Consiglio di Sicurezza fu graduale, riconoscendo dapprima l'aggressione e chiedendo il ritiro immediato dei soldati iracheni (ris. 660/90 ai sensi dell'art.39⁶). Una seconda risoluzione (ris. 661/90 ai sensi dell'art. 41⁷) imponeva sanzioni commerciali e finanziarie, e poco dopo veniva autorizzato l'uso della forza perché l'embargo venisse effettivamente rispettato. La risoluzione 678, adottata a fine novembre, autorizzava gli stati solidali con il Kuwait a "*usare tutti i mezzi necessari*" per il ripristino della legalità violata, previa la concessione all'Iraq di un termine entro cui implementare le precedenti risoluzioni. Pur non essendo ancora connotato in veste umanitaria, l'intervento è già caratterizzato nella designazione dei protagonisti: gli Stati Uniti come leader incontrastati e incontrastabili (l'avversario di prima, ora Russia, non potrebbe sostenere alcun confronto) di una coalizione più o meno allargata in cui è principalmente rappresentativa la presenza di eserciti non occidentali.

Nelle successive operazioni le Nazioni Unite hanno agito esclusivamente per la tutela dei diritti umani minacciati da palesi e gravi violazioni in contesto di guerra civile. I due successivi interventi avvengono sul continente africano, in

⁶ Articolo 39: *Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.*

⁷ Articolo 41: *Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.*

Somalia (ris. 751/92 e 794/92) e in Ruanda (ris. 912/94, 918/94 e 929/94). Non si può certo qui parlare di un positivo riscontro umanitario delle operazioni militari, perché continuarono in entrambi i casi le violenze e i massacri. Nel caso della Somalia, mancò il coordinamento necessario tra presenza civile internazionale, inquadrata nell'Unosom⁸ e contingente militare multinazionale, cioè la Unitaf⁹; quest'ultima scavalcò il necessario criterio di imparzialità e si schierò apertamente contro uno dei contendenti, il generale Aidid. La rilevanza di queste operazioni militari va piuttosto rintracciata nella consuetudine operativa: sono queste le situazioni che sanciscono definitivamente l'esistenza di un nesso tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Il quarto e ultimo intervento umanitario ha una certa prossimità, quantomeno geografica, con il Kosovo, si realizza infatti nella Bosnia e Erzegovina martoriata dalla guerra intestina. Le Nazioni Unite erano presenti sul teatro del conflitto con l'Unprofor¹⁰, istituita con la ris. 743/92, che nonostante i vari compiti coercitivi si rivelò completamente incapace di contrapporsi agli attacchi da parte serbo-bosniaca. Attraverso tre successive risoluzioni (ris. 770/92, 781/92 e 836/93), il Consiglio di Sicurezza esortò gli stati a intervenire, adottando tutte le misure necessarie per rendere possibile l'assistenza umanitaria. Solo nell'aprile 1994 la Nato decise unilateralmente di rendere esecutive le richieste del Consiglio. I raid della Nato furono dapprima diretti contro le postazioni serbo-bosniache in maniera occasionale, mentre fra agosto e settembre 1995 venne avviata una campagna, denominata Deliberate Force, cruciale per la definizione degli accordi di Dayton. Le azioni dell'Alleanza Atlantica furono condotte "fuori area", ovvero nei confronti di uno stato terzo estraneo all'organizzazione.

⁸ United Nations Operation for Somalia.

⁹ La "Un" iniziale inganna. Il significato è Unified Task Force.

¹⁰ United Nations Protection Force.

Questi quattro casi sono definibili come interventi umanitari collettivi, cioè interventi armati a tutela dei diritti dell'uomo condotti sotto l'egida dell'Onu secondo la prassi dell'autorizzazione all'uso della forza. L'intervento in Kosovo, pur volendosi inserire nella loro scia, apporta una novità sostanziale: le operazioni vengono condotte dalla Nato senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Se per gli interventi umanitari collettivi non persiste alcun dubbio circa la loro liceità, per gli interventi armati condotti unilateralmente (interventi umanitari) permane il dubbio, ed è ancora ampio il dibattito in materia. Gli interventi umanitari non costituiscono una categoria di cui tratti esplicitamente il diritto internazionale, e non sono quindi autorizzati, ma neppure vietati.

Durante la guerra fredda si verificarono tre casi di interventi decisi unilateralmente da un singolo stato per la tutela di minoranze all'interno dello stato aggredito: l'intervento dell'India in Pakistan nel 1971, quello del Vietnam in Cambogia nel 1978 e l'intervento della Tanzania in Uganda nel 1979. In tutti e tre i casi si verificarono reali emergenze umanitarie, concluse grazie alle azioni militari degli stati intervenienti, la cui volontà di intervento era dettata anche da ragioni nazionali. Questi tre episodi non costituiscono però un precedente per l'esistenza di una norma consuetudinaria utile a legittimare l'intervento in Kosovo. I paesi che intervennero non si richiamarono infatti alla dottrina umanitaria, ma piuttosto al diritto alla legittima difesa, e neppure nelle sedi internazionali vennero menzionate ragioni di carattere umanitario, anche se vennero accolti favorevolmente i riflessi positivi dell'intervento e non vennero comminate sanzioni.

1.1.2 - COLLOCAZIONE GIURIDICA DELLA CAMPAGNA AEREA DELLA NATO

Il dibattito sulla conformità al diritto internazionale dell'uso della forza a tutela dei diritti dell'uomo è insomma strettamente attuale, e l'esperienza del

Kosovo ha dimostrato quanto sia possibile, data la carenza normativa, pervenire a conclusioni profondamente eterogenee. Possiamo individuare alcuni riferimenti per inquadrare questa diatriba. Innanzitutto l'urgenza che venga affrontata è determinata dalla rinnovata sensibilità umanitaria, e la conseguente attività, della comunità internazionale. Le violazioni dei diritti umani non sono più affare interno allo stato, ma vengono affrontate in un'ottica universalista, in parallelo al progressivo sgretolamento della sovranità statale, non più definibile in termini assoluti. Bisogna evidenziare poi che la campagna aerea sulla Serbia è stata condotta da un'alleanza regionale, la Nato appunto, e non da un singolo stato. Questo ha permesso un certo bilanciamento fra interessi diversi in campo, considerato inoltre che nell'Alleanza Atlantica sono presenti le maggiori democrazie, e quindi anche all'interno del singolo stato coinvolto si è sviluppata una dialettica serrata circa la liceità e l'opportunità dell'intervento.

Il Consiglio di Sicurezza si è occupato della situazione in Kosovo solo all'inizio del 1998, quando la situazione era ormai degenerata nello scontro militare tra polizia, esercito e paramilitari serbi contro i guerriglieri albanesi, con l'inevitabile marginalizzazione della proposta non-violenta del professor Rugova. Quando la comunità internazionale si accorge del Kosovo, è già troppo tardi perché il conflitto possa venire ricomposto. Nel marzo del 1998 viene adottata la risoluzione 1160, in cui viene condannato l'uso eccessivo della forza da entrambe le parti, la Repubblica Federale Jugoslava viene sottoposta a un embargo di armi e viene auspicato un immediato dialogo sullo status del Kosovo. A giugno il G8¹¹ e la Nato esprimono preoccupazione per il precipitare della situazione. Nella risoluzione 1199, adottata a fine settembre dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu, viene riconosciuta, nel flusso di rifugiati in uscita dal Kosovo, un'effettiva minaccia per la

¹¹ Il G8, che incontreremo anche più avanti, è un organismo profondamente diverso sia dall'Onu che dalla Nato. Si tratta infatti di una riunione politica fra i capi esecutivi dei sette paesi più industrializzati del mondo, a cui si aggiunge la Russia.

pace la sicurezza nella regione. Viene richiesto un immediato cessate il fuoco da entrambe le parti, così come l'impegno a porre termine alle ostilità. Come la precedente, anche questa risoluzione viene disattesa, cosicché a metà ottobre la Nato decide di rendere palese la minaccia di intervento, attraverso un activation order.

La crisi rientra grazie all'accordo che permette l'allestimento di una Verification Mission dell'Osce per garantire l'implementazione delle risoluzioni, con il sostegno di ricognizioni aeree della Nato. Una terza risoluzione, la 1203, adottata a fine ottobre, chiede al governo jugoslavo di permettere il regolare svolgimento della missione Osce, e reitera le richieste delle risoluzioni, affinché venga evitata una "catastrofe umanitaria imminente". Durante l'inverno continua però il conflitto a bassa intensità, e a metà gennaio viene reso pubblico l'eccidio di Raçak. Nel mese di febbraio si svolgono i negoziati di Rambouillet, che culminano con un accordo di pace firmato solo dai rappresentanti della comunità albanese, mentre il governo jugoslavo rifiuta la libera circolazione sul proprio suolo della prevista forza militare internazionale, considerata una lesione della sovranità nazionale. Le trattative vengono sospese il 19 marzo, e lo stesso giorno l'Osce ritira tutti i suoi verificatori. Il 23 marzo ha inizio la campagna punitiva di raids aerei, che si protrarrà fino al 10 giugno. È la prima volta che la Nato, patto militare di difesa e assistenza, utilizza la forza contro uno stato sovrano¹².

Dopo pochi giorni il Consiglio di Sicurezza respinge, con 12 voti contro 3, il testo di una risoluzione presentato da Russia, Bielorussia e India, in cui si chiede l'immediata fine dei bombardamenti. Un testo analogo, presentato ancora dalla Russia, viene respinto un mese dopo dalla Commissione dell'Onu per i diritti dell'uomo. Il 29 aprile la Repubblica Federale di Jugoslavia si rivolge alla Corte

¹² L'ipotesi di attaccare uno stato sovrano senza quantomeno una minaccia a uno stato membro dell'Alleanza non è contemplata dallo stesso Statuto della Nato.

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

Internazionale di Giustizia per chiedere l'adozione di misure cautelari per la cessazione dei raid e un pronunciamento circa la liceità dell'uso della forza da parte della Nato. La Corte rigetta la richiesta per le misure cautelari, dichiarandosi carente di giurisdizione. Bisogna qui ricordare che l'Alleanza Atlantica non si era preoccupata di fornire una contestualizzazione giuridica al suo intervento, motivando la sua condotta esclusivamente con ragioni umanitarie¹³. A metà maggio si svolgono le udienze, con la presenza di rappresentanti jugoslavi e dei paesi Nato. Il Belgio si sofferma, più degli altri membri della Nato, sulla dottrina dell'intervento umanitario, affermando che la campagna di bombardamenti non è un intervento contro l'integrità territoriale o l'indipendenza della Jugoslavia, come proibito dall'articolo 2, comma 4 della Carta delle Nazioni Unite. L'intervento è stato presentato in questa sede come necessario, e nessun paese della Nato ha messo in discussione l'autorità del Consiglio di Sicurezza.

Il 14 maggio il Consiglio di Sicurezza adotta la risoluzione 1239, in cui si chiede il libero accesso in Kosovo al personale dell'Onu e delle altre organizzazioni umanitarie e si riafferma il diritto dei rifugiati di rientrare nella regione. Il 22 maggio il Tribunale Internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia emette un atto di accusa nei confronti di Slobodan Milošević per crimini contro l'umanità commessi a partire dall'inizio del 1999. Il 3 giugno le autorità serbe accettano i principi generali fissati in un comunicato redatto dai ministri degli esteri del G8 per una soluzione politica della crisi kosovara. Viene poi concluso un accordo tecnico-militare in cui viene previsto il ritiro delle forze armate jugoslave dalla regione e il progressivo ingresso di un contingente multinazionale di sicurezza, denominato Kosovo International Security Force (Kfor), che, sotto comando Nato, faciliti il rientro dei rifugiati e contribuisca alla smilitarizzazione dell'Uçk, e l'instaurazione di un'amministrazione internazionale provvisoria che garantisca un'autonomia sostanziale all'interno della

¹³ Comunicati del 24 marzo, 12 e 24 aprile del Segretario Generale Javier Solana.

Repubblica Federale Jugoslava. Il 10 giugno terminano così i raid della Nato e il Consiglio di Sicurezza adotta la risoluzione 1244, che recepisce gli accordi del 3 giugno e istituisce a tal fine un'amministrazione ad interim, denominata United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Unmik). Questi accordi sono tuttora in vigore¹⁴.

1.1.3 - LE PRINCIPALI INTERPRETAZIONI GIURIDICHE DEL CASO DEL KOSOVO

Delle innumerevoli analisi giuridiche proposte sull'intervento in Kosovo, è possibile delineare, all'interno della letteratura scientifica, quattro orientamenti interpretativi¹⁵. La prima interpretazione constata la natura assoluta del divieto all'uso della forza e inquadra l'intervento Nato come contrario alla Carta delle Nazioni Unite (art. 2, comma 4 e art. 39), non trattandosi di legittima difesa¹⁶ e in quanto perpetuato senza autorizzazione¹⁷ del Consiglio di Sicurezza. Thomas e altri autori si sono espressi riguardo all'ingerenza dell'Alleanza Atlantica nei termini

¹⁴ Alla situazione attuale si riferiscono sia l'ultimo paragrafo di questa parte, sia il primo paragrafo della seconda.

¹⁵ In questo paragrafo si adotta l'analisi proposta da Antonio Tedde nella sua tesi di Laurea.

¹⁶ Articolo 51: *Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.*

¹⁷ Articolo 53, comma 1: *Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, eccezion fatta per le misure contro uno Stato nemico, ai sensi della definizione data dal paragrafo 2 di questo articolo, quali sono previste dall'articolo 107 o da accordi regionali diretti contro un rinnovarsi della politica aggressiva da parte di un tale Stato, fino al momento in cui l'organizzazione potrà, su richiesta del Governo interessato, essere investita del compito di prevenire ulteriori aggressioni da parte del detto Stato.*

di atto criminale di aggressione, senza considerare la situazione dei diritti umani. Altri autori, come Simma, riconoscono la presenza di un'effettiva emergenza umanitaria e la rilevanza dell'azione Nato. Gli imperativi politici e le considerazioni morali non hanno lasciato altra scelta che quella di agire violando il diritto. Si tratta di un fatto straordinario, un'eccezione che non può diventare precedente. Sarà compito della comunità internazionale affrontare il dilemma, reso palese dal caso del Kosovo, circa quali siano i mezzi leciti impiegabili nella tutela dei diritti umani in situazioni di emergenza.

L'orientamento opposto considera l'intervento come pienamente conforme alla Carta delle Nazioni Unite, la quale prevedrebbe già l'istituto dell'intervento umanitario come mezzo lecito di tutela dei diritti dell'uomo, attraverso gli articoli 55 e 56¹⁸, riferiti all'impegno per gli stati membri nella promozione del pieno rispetto dei diritti umani. Reisman riconduce la nozione corrente di sovranità statale alle sole forme di governo democratiche e rispettose dei diritti dell'uomo e reputa impossibile un'interpretazione testuale dell'articolo 2, e in particolare dei commi 4 e 7, che sanciscono il divieto dell'uso della forza. In definitiva non sarebbe quindi necessario riformare il diritto, è sufficiente una reinterpretazione alla luce delle esigenze odierne. Questo orientamento pone a proprio fondamento principi metagiuridici e non considera la prassi degli stati.

Un terzo orientamento distingue tra diritto internazionale e Carta delle Nazioni Unite, e attribuisce maggiore rilevanza al diritto generale. L'intervento è conforme al diritto, anche se il suo fondamento giuridico non è ravvisabile nella Carta. Gli stati sono legittimi gestori, a titolo individuale, di interessi collettivi, al di fuori del quadro dell'Onu. Picone introduce qui il concetto di crimine internazionale,

¹⁸ Articolo 55, comma c: [l'Organizzazione promuove] *il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.* Articolo 56: *I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55.*

già contemplato dalla Carta nell'unico caso noto all'epoca della sua promulgazione: la guerra di aggressione (art. 51). La regolamentazione in materia conferma la volontà degli stati al mantenimento della pace internazionale. La violazione sistematica dei diritti umani in Kosovo ha costituito una minaccia per la pace internazionale. La comunità internazionale e le Nazioni Unite si sono ritrovate in una situazione in cui le competenze non esclusive del Consiglio di Sicurezza coesistevano con la possibilità degli stati di intervenire unilateralmente a difesa di un obbligo erga omnes. Mentre era ancora in corso l'azione militare, sarebbe stata inoltre concessa a posteriori l'autorizzazione per sanare il contrasto con la Carta delle Nazioni Unite. Il consenso si realizza attraverso la bocciatura della proposta di risoluzione per la fine immediata dei bombardamenti, l'incriminazione di Milošević al Tribunale de L'Aia e soprattutto la risoluzione 1244. Non si tiene conto delle opinioni espressi dagli stessi stati intervenienti, che riconoscono la centralità del Consiglio di Sicurezza, e ignora l'implicito rischio di abuso dell'intervento.

L'ultimo orientamento ravvisabile nel dibattito in materia riconosce nell'intervento unilaterale della Nato l'emergere di una nuova norma consuetudinaria. In mancanza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, il diritto internazionale è stato effettivamente violato, ma non si tratta di un caso isolato ed eccezionale, ma realizza un precedente. Secondo Cassese, la violazione di una regola può condurre alla cristallizzazione di una nuova norma consuetudinaria, che si inserisce come nuova eccezione universalmente accettata nel sistema giuridico originato dalla Carta delle Nazioni Unite. Questo passaggio avviene in un momento storico favorevole, in cui è diffusa la sensibilità umanitaria, ed è reso possibile dall'interpretazione operativa della Carta prodotta dal Consiglio di Sicurezza e dall'opinio juris espressa dalla Corte Internazionale di Giustizia, che avrebbero autorizzato a posteriori l'intervento. La sua qualità di precedente dipende necessariamente dal successo dell'intervento.

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

In tutti gli orientamenti qui sintetizzati appare evidente l'attenzione verso la tutela dei diritti umani e verso la repressione delle violazioni sistematiche. Il problema che va così a delinearsi non riguarda l'idea che la comunità internazionale si renda garante del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, ma le forme concrete attraverso cui si realizzi questa tutela, quali gli attori sul campo e quali i mezzi impiegabili, forme la cui efficacia va misurata rispetto alle finalità: la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

capitolo 2 - LA COSTRUZIONE DEL CONSENSO

Dopo aver inquadrato dal punto di vista giuridico l'intervento Nato, verrà ora analizzato come è stato costruito il consenso all'iniziativa militare nella sua accezione umanitaria. Nella prima parte di questo capitolo verranno evidenziati quali sono i concetti filosofici utilizzati dall'ideologia umanitaria. Si tratta del globalismo giuridico, una corrente filosofica che si sviluppa a partire dal tedesco Immanuel Kant, ed è oggi sostenuta da Jurgen Habermas. Quest'ultimo non ha nascosto la sua approvazione alla campagna aerea atlantica, anche se sarebbe evidentemente assurdo parlare di un sostegno diretto di un'intera corrente filosofica a un'iniziativa militare: la filosofia formula modelli, non è assimilabile alla mera propaganda. Successivamente si procederà a individuare quali elementi giacenti nella memoria collettiva europea siano stati risvegliati dalle immagini di una guerra vicina. Il discorso va qui a focalizzarsi sempre più sull'Italia, dove è stata coniata la geniale espressione "guerra umanitaria", e si collega al luogo della costruzione del consenso: la televisione. Il tentativo è di evidenziare come il piccolo schermo possa determinare la rappresentazione di un evento ed influenzare la lettura della realtà da parte della popolazione, con un preoccupante riflesso anche nel mondo politico.

1.2.1 - I PRESUPPOSTI FILOSOFICI DELLA DOTTRINA UMANITARIA: IL GLOBALISMO GIURIDICO

Fra i più ottimistici sostegni all'intervento umanitario in Kosovo si pone il contributo del globalismo giuridico¹⁹, cioè quell'approccio che prende origine dal cosmopolitismo kantiano e tende a ridimensionare il ruolo egemone dello stato nazione, affermando il primato del diritto internazionale sul principio di sovranità nazionale, e quindi delle istituzioni sovranazionali sui singoli ordinamenti nazionali.

¹⁹ Così definito da Zolo.

Questo orientamento filosofico-giuridico cerca di tradurre nel sistema giuridico le trasformazioni apportate dal processo di globalizzazione, adeguando progressivamente l'assetto giuridico internazionale alle esigenze di ordine globale fondato su un definitivo superamento dell'ordine "westfaliano" e sull'affermazione dei diritti individuali come principio costitutivo del diritto internazionale. Non più gli stati, ma i singoli individui diventano i soggetti del diritto internazionale. L'unica istituzione in grado di tutelarne i diritti è senza dubbio un "*governo globale*", la cui proclamazione andrebbe a coincidere con il fine kantiano della "*pace perpetua*".

La prima formulazione di questa ipotesi si deve attribuire all'opera di Hans Kelsen. Dalla sua costruzione intellettuale estremamente formalizzata e finalizzata all'isolamento di una normatività giuridica universalmente applicabile, è possibile desumere due presupposti fondamentali: l'oggettività del diritto e la sua necessaria unicità e unitarietà. L'affermazione di una norma fondamentale, che superi l'inconciliabilità degli ordinamenti giuridici particolari, rappresenta il riconoscimento di "*un'immagine giuridica del mondo*" che trova il suo fondamento nella kantiana "*unità morale del genere umano*". Per questo deve essere istituita un'autorità suprema, che assorba e sciolga in sé qualsiasi istanza particolare, una sorta di "stato mondiale". Kelsen assiste alla creazione delle Nazioni Unite e alla promulgazione della loro Carta, e riconosce questo passaggio come fondamentale alla costruzione dell'ordine da lui formulato. Nonostante permanga come fondamento dell'Onu il principio di sovranità nazionale, questo è riconosciuto come giuridicamente uguale per ogni entità statale. Viene quindi superato l'ordine westfaliano, con la sua implicita affermazione della gerarchia di potere fra stati e viene creata una "comunità di stati", che rappresenta un'idea etica per eccellenza per il conseguimento di una pace stabile, se non perpetua come assicurato da uno "stato mondiale".

L'assenza di istituzioni e soprattutto di strumenti sanzionatori che diano effettiva applicazione al diritto internazionale così formulato, viene superata da Kelsen con la riproposizione dello strumento della "guerra giusta", attraverso il riconoscimento della legittimità del ricorso alla forza fra stati, in analogia con la regolazione della forza interna a uno stato. Kelsen si inserisce nella tradizione della "guerra giusta", che può annoverare illustri predecessori, già con l'opera di Sant'Agostino e San Tommaso d'Aquino. È però Grozio²⁰ nel XVII secolo a formalizzare il concetto, attraverso la descrizione dell'azione di uno stato che protegge sia i propri cittadini sia quelli di altri stati da trattamenti che ledono il diritto naturale. Nella seconda parte dell'Ottocento il francese Rougier, in relazione all'intervento francese in Siria del 1860, affermò la "legge di solidarietà", per cui gli stati possono intervenire per reprimere crimini efferati. Suo contemporaneo è l'americano Stowell, che individuò cinque situazioni in cui si può esercitare il diritto d'intervento contro uno stato terzo.

Kelsen non riconosce nell'ipotetico stato mondiale l'organo preposto all'assunzione del monopolio della forza (sensu Weber), come dovrebbe risultare dal parallelo con l'affermazione storica dello stato nazione, ma piuttosto propone l'individuazione di norme che permettano di riconoscere l'esercizio della forza fra stati come sanzione legittima o come illecito da sanzionare. Kelsen recupera qui una categoria etica ed essenzialmente meta-giuridica. La comunità internazionale, attraverso i trattati e i patti, qualifica già la guerra in termini etici, positivi o negativi. L'eticità e la necessità della guerra giusta risiedono nella sua legittimità. Kelsen propone la legittimità della guerra non solo di difesa, ma anche con carattere sanzionatorio, e quindi offensiva, ipotizzando una legittimità comunque fondata su presupposti etici. Dato che viene reintrodotta la possibilità della guerra, resta da definire quanto oggettivamente legittima, e viene affermata l'effettività del primato

²⁰ Nel *De iure belli ac pacis*.

del diritto internazionale, l'esercizio della forza deve poter agire direttamente sugli individui senza la mediazione di stati, come invece formulato da Grozio. Kelsen propone qui il criterio della "responsabilità oggettiva", legittima cioè che vengano colpiti i cittadini dello stato da punire. La teorizzazione completa ed affinata della teoria di Kelsen appare nel 1944 in "*Peace through law*", opera in cui viene delineato un processo per realizzare gradualmente lo scenario del pacifismo giuridico. Qui Kelsen riconosce la difficoltà di perseguire l'obiettivo della realizzazione di uno stato federale mondiale e della centralizzazione delle istituzioni internazionali esclusivamente attraverso strumenti democratici. In una fase intermedia risulta prioritaria l'instaurazione di ordine e di pace internazionali attraverso il diritto, la cui effettività venga garantita da una polizia internazionale necessariamente affidata alle grandi potenze.

Fra i principali esponenti contemporanei del globalismo giuridico bisogna annoverare David Held, Richard Flack, Norberto Bobbio e Jurgen Habermas. Quest'ultimo riconosce nel rafforzamento del potere effettivo delle Nazioni Unite un passaggio decisivo. Con la fine della guerra fredda si apre la possibilità di costituire un potere esecutivo e militare, garante di una democrazia globale fondata su principi cosmopolitici, e quindi sulla cogenza assoluta dei diritti umani. Questa capacità di esercizio e di coercizione dovrebbe tendere a convergere progressivamente nelle Nazioni Unite. Habermas riconosce nello sviluppo degli interventi umanitari negli anni Novanta la radice di questo processo, e giustifica gli attori che hanno eseguito l'ingerenza armata con il presupposto della loro democraticità. Habermas più di ogni altro radicalizza la centralità dei diritti umani, il cui rispetto è posto a fondamento costitutivo di una democrazia cosmopolitica, e ne rilancia la portata universalista.

Risulta evidente quanto i temi trattati dalla corrente del globalismo giuridico siano centrali ed estremamente attuali nella descrizione dell'intervento del Kosovo,

e anzi forniscano una forte legittimazione ai sostenitori della dottrina umanitaria, in particolare la possibilità che una guerra di aggressione possa essere guerra giusta e legittima. Nello stesso tempo è possibile evidenziare alcuni nodi problematici riscontrabili nell'applicazione concreta di quanto formalizzato da Kelsen e Habermas, come la definizione etica della legittimità dell'intervento, i criteri per l'individuazione degli attori e la responsabilità oggettiva dei cittadini dello stato colpito. Su questo punto torneremo più avanti²¹.

1.2.2 - L'IMMAGINARIO COLLETTIVO E L'OMBRA DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE

Il consenso alle finalità umanitarie dell'intervento della Nato ha trovato un appoggio basilare nell'immaginario culturale collettivo dell'Europa occidentale. Le vicende della ex Jugoslavia negli anni Novanta hanno risvegliato immagini apparentemente sopite, ma profondamente radicate nella coscienza europea. Improvvisamente è riapparso lo spettro della seconda guerra mondiale, con il suo carico di orrore. Bisogna innanzitutto considerare la vicinanza territoriale dei Balcani al cuore dell'Europa, il loro essere non occidentali, ma indiscutibilmente europei. Questo appare ancora più vero per la penisola italiana, confinante con il teatro delle operazioni, e per questo avamposto strategico anche per le operazioni militari. Trenta miglia di mare ci separano dal teatro delle operazioni.

In questo caso è utile inserire le vicende del Kosovo nella cornice più ampia della dissoluzione della Jugoslavia. Nel 1991, quando iniziarono gli scontri armati, l'opinione pubblica europea non si scompose, nonostante la prossimità delle operazioni militari. Da un lato sembrava inevitabile che, nel processo di disgregazione dell'esperienza orientale comunista, ci fossero momenti naturali di crisi, fisiologici proprio per l'artificiosità e la coercizione delle varie costruzioni

²¹ Nel paragrafo 1.4.1 si accenna al dibattito sulla responsabilità oggettiva delle vittime civili serbe.

socialiste²², mentre ora i popoli potevano affrancarsi dal giogo titino e riconoscersi in un processo di edificazione nazionale²³. D'altra parte operava, e continua a farlo, il vecchio pregiudizio balcanico²⁴, che riconosce i popoli che abitano l'Europa sud-orientale come particolarmente inclini all'uso della violenza, popolazioni primitive che non esitano a massacrarsi fra loro. Se possiamo affermare che nei Balcani c'è una certa abitudine a convivere con un elevato livello di violenza, non è possibile accettare questo come dato normale, né come caratteristica ascrivibile ai geni balcanici. Non è accettabile ridurre la ricchissima complessità balcanica allo scontro tra tribù sanguinarie. Per parlare di Balcani, è necessario decostruire il pregiudizio balcanico, e capire quanto il ruolo della guerra sia la risultante di precise dinamiche storiche, in cui le potenze europee hanno avuto, con le loro mire egemoniche, una sicura responsabilità.

Ci vollero tre anni di carneficina bosniaca, presentata quotidianamente sui nostri teleschermi, perché qualcosa si risvegliasse nelle tranquille coscienze occidentali. Le immagini dei nuovi campi, con le baracche circondate dai denti di drago e dal filo spinato, e con la massa di derelitti, sofferenti e denutriti, proiettarono all'improvviso la sinistra ombra dell'Olocausto sugli avvenimenti d'oltre Adriatico. Pian piano cominciava a essere chiaro nell'opinione pubblica la necessità che le democrazie occidentali intervenissero per fermare l'orrore, e nel frattempo la società civile si attivò per aiutare le vittime. L'assunzione dell'assedio di Sarajevo a simbolo può essere un efficace esempio della semplificazione attuata nell'Europa occidentale: Sarajevo era città martire, vittima sacrificale degli odii atavici, che ora trovavano nuovo corso. Raramente si descrisse cosa fosse Sarajevo prima della guerra, e cosa continuava a rimanere pur sotto il fuoco dei

²² Bianchini Stefano, *Sarajevo. Le radici dell'odio*, Edizioni Associate, Roma 2003.

²³ Pirjevec Joze, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino 2001.

²⁴ Dell'Agnese Elena e Squarcina Enrico, *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Unicopli, Milano 2002.

cecchini: una splendida capitale europea in cui, nell'arco di poche centinaia di metri, è possibile ancora oggi incontrare una chiesa cattolica e una ortodossa, una moschea e una sinagoga. I raid della Nato sulle postazioni serbo-bosniache vennero accolti come *deus ex machina*, come l'intervento che porta in breve la pace. Molti si convinsero che erano bastati pochi bombardamenti per fermare una cruenta guerra di quattro anni.

Quando venne resa nota l'escalation²⁵ di violenza che stava interessando il Kosovo, l'opinione pubblica era già stata provata dall'esperienza bosniaca e aveva tacitamente maturato la convinzione che solo un intervento esterno potesse risolvere la barbara situazione, il disaccordo sostanziale riguardava le modalità di intervento e gli attori coinvolti, non la sua necessità. Le violenze e i soprusi subiti dai civili kosovari vennero quindi interpretati e presentati con la categoria del genocidio, rendendo immediato il collegamento ai prigionieri stremati nei campi di sterminio tedeschi. Indubbiamente nella regione kosovara era in atto una sistematica e spesso violenta violazione dei diritti umani, ma le eliminazioni fisiche non hanno avuto una dimensione sistematica di genocidio²⁶, ma piuttosto di dominazione di un'etnia sull'altra, culminata nel tentativo di pulizia etnica attraverso un esodo indotto. Chi perpetrava il genocidio non poteva che essere un sanguinario dittatore, il presidente jugoslavo Slobodan Milošević, descritto senza esitazioni come novello Hitler. Milošević non era certo un dittatore salito al potere con un colpo di stato, ma un presidente eletto dal suo popolo. Altro è capire quanto

²⁵ Per una lettura in termini di escalation: Scotto Giovanni e Arielli Emanuele, *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Editori Riuniti, Roma 1999.

²⁶ Sull'effettiva consistenza della pulizia etnica serba e sulla sua collocazione temporale rispetto all'intervento della Nato è ancora aperta la discussione. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha compilato un libro bianco con i nomi di 3368 persone scomparse. Il Tribunale Internazionale dell'Aja comunica in un rapporto al Consiglio di Sicurezza l'individuazione di 529 fosse comuni, di piccole dimensioni, segno di un adeguamento delle strategie serbe all'orrore suscitato dalle enormi fosse bosniache. Il Gen. Mini stima le vittime albanesi attorno alle 5000, includendo i morti in battaglia e le vittime di vendette fra stessi albanesi; 1200 sarebbero i morti serbi. In ogni caso è difficile parlare di un meccanismo di eliminazione di massa.

regolarmente sia stato eletto, o quanto la dialettica democratica sia libera in Serbia. Un altro elemento potenzialmente evocativo è il momento del bombardamento aereo sulle città, ma in questo caso le immagini di Belgrado sventrata chirurgicamente dalle bombe della Nato non ha risvegliato il ricordo dei passati eventi bellici. L'analogia con la Seconda Guerra Mondiale si incarnava nel suo essere una guerra per l'affermazione dei più alti valori umani e contro un sistema feroce, una guerra per superiori motivi etici.

A questo si aggiungeva un'altra immagine, assai più recente, ma ugualmente scolpita nella memoria degli italiani, di un imminente esodo di profughi pronti a sbarcare sulle nostre coste, probabilmente alimentate dalla memoria visiva degli sbarchi di albanesi, numericamente non così consistenti come la stampa ha costruito, conseguenti alla morte di Enver Hoxha nel 1991. L'allora Presidente del Consiglio D'Alema riconosce *“la necessità di prevedere e di provvedere tempestivamente per quanto attiene alle esigenze di una nuova , possibile ondata di profughi diretti sulle coste del nostro paese²⁷”* come uno degli aspetti più preoccupanti per l'Italia, e nell'opinione pubblica risulta evidente che è meglio, sia per noi che per loro, non aspettare che si imbarchino per poi accoglierli, ma convogliare l'aiuto direttamente in Albania o in Macedonia²⁸.

1.2.3 - L'INFORMAZIONE TELEVISIVA

Nel suo moto totalizzante ed invadente, la televisione non ha esitato a coinvolgere e determinare anche la guerra. A partire dal Vietnam, e ancor più nelle guerre degli anni Novanta, il riconoscimento di una situazione di scontri violenti

²⁷ Dal primo discorso sulla guerra al Parlamento, resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 513 del 26 marzo 1999. Riportato in D'Alema Massimo (intervista di Federico Rampini), *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, Mondadori, Milano 1999.

²⁸ Non dimentichiamo che già in questi due paesi era presente un contingente militare italiano, in Macedonia all'interno dell'Extraction Force organizzata per tutelare la Verification Mission dell'Osce, in Albania con l'Operazione Alba.

come guerra era operato da una legittimazione mediatica, coerente e funzionale agli interessi geopolitici del potere occidentale, e in primis statunitense. Esiste un'ampia casistica di guerre dimenticate, perché lontane dai riflettori delle reti televisive. La guerra del Kosovo ha conosciuto invece un'ampia rappresentazione televisiva, occupando i servizi di testa di tutti i telegiornali e diventando argomento centrale nei dibattiti e negli approfondimenti per alcuni mesi. Le modalità con cui è stata descritta la situazione hanno determinato e giustificato l'intervento umanitario, già a partire dall'evento scatenante il sostegno a un intervento come necessario: il massacro di Raçak, sulla cui autenticità è tuttora in corso una bagarre, ai nostri fini poco interessante, dato che è fuor di dubbio la sua portata in termini di effetti. La spropositata attenzione televisiva ha mostrato la sua capacità di influenzare addirittura gli eventi che avrebbe dovuto limitarsi a raccontare.

Il carattere emergenziale dell'interessamento mediatico, così come di quello politico ed assistenziale, è dimostrato dalla scarsa, se non nulla, attenzione dedicata attualmente all'area balcanica. Per dirla con Remondino, corrispondente Rai dai Balcani, in televisione "*la guerra nasce orfana e non ha figli*²⁹", viene presentata come evento isolato, si tace sulle cause profonde, e ancor di più sugli sviluppi successivi. Se nel 1999 sembrava che ogni buon italiano avesse a cuore la situazione del Kosovo, adesso nessuno sa più neanche dov'è. A proposito: l'unica produzione televisiva degli ultimi anni degna di nota, oltre a qualche approfondimento superficiale in tarda serata, è "Soldati di pace", una fiction Rai falsa e infondata³⁰, affiancata da un servizio in periodo natalizio sul discorso del Presidente della Repubblica ai "nostri ragazzi" in pericolosa missione o, peggio, sulla visita alle basi italiane di qualche soubrette.

²⁹ Remondino Ennio, *La televisione va alla guerra*, collana Rai-Eri, Sperling & Kupfer Editori, Milano 2002.

³⁰ Basti citare il finale dell'ignobile produzione Rai: un matrimonio misto serbo-albanese celebrato con rito cattolico all'interno del compound italiano.

In tutte le guerre del Novecento i mezzi di informazione di massa hanno avuto un ruolo centrale. Nelle nuove (o forse semplicemente nelle ultime) guerre, questo ruolo è andato modificandosi, grazie alla spropositata evoluzione tecnologica e alla universalizzazione delle finalità della guerra. Negli ultimi dieci anni i reporter hanno visto la propria strumentazione aumentare le prestazioni e ridurre l'ingombro. L'apparecchiatura necessaria per collegarsi in diretta da qualsiasi angolo del mondo è trasportabile con uno zaino. Bisogna considerare anche la localizzazione dei giornalisti rispetto agli eventi: nella guerra del Kosovo gli inviati trasmettevano da Belgrado o dai campi profughi in Macedonia, Albania o Montenegro, a ridosso del confine con il Kosovo. Questi due luoghi apparivano quasi collegati da un rapporto di causa-effetto, e rendevano invisibile il teatro delle operazioni, su cui nessun occhio era puntato. Ciò che stava succedendo nei villaggi kosovari durante i bombardamenti celesti della Nato era ricostruito attraverso i racconti di chi scappava.

La guerra umanitaria può essere immaginata come una rappresentazione macabra, in cui i ruoli vengono attribuiti in maniera funzionale all'ideologia da costruire e il palco non può che essere il teleschermo. La costruzione del consenso interno trova il suo strumento di diffusione nella televisione, sia nei paesi membri della Nato, sia nella avversaria Serbia. Non è un caso che sia i leader occidentali, sia il mostro Milošević si affidino alle stesse agenzie pubblicitarie o di consulenza di immagine. Anche i vertici militari hanno sviluppato un sempre maggior interesse nei confronti del mondo della comunicazione: nell'adeguamento delle strutture militari nazionali al modello di esercito Nato, grandissima attenzione è dedicata alla presenza a tutti i livelli di addetti stampa. La televisione non ha raccontato il falso, ma ha fornito una sua verità ufficiale, un'interpretazione dei fatti attentamente costruita perché fosse funzionale alle posizioni dei governi occidentali. Se il cittadino ha potuto superare l'imbarazzo personale derivante dalla visione

continuata di immagini di sofferenza, il merito è da attribuire a una forma di diniego interpretativo ufficiale operato dalla stragrande maggioranza dei mezzi di informazione. Non si tratta però di una propaganda becera in stile Istituto Luce, infatti questo racconto degli eventi è stato al contempo accompagnato, soprattutto nelle varie edizioni di telegiornale³¹, da un'apparenza di sospensione valoriale, così che fosse lasciata al telespettatore l'impressione di poter interpretare liberamente gli eventi.

La televisione ha esercitato tutta la sua enorme influenza fornendo all'uomo di strada, così come al politico, due elementi: le immagini e il lessico, che plasmano la rappresentazione mentale degli eventi ancor prima di qualsiasi analisi. Le immagini agiscono su un livello emotivo, e vengono interpretate sulla base del lessico a loro collegato. Un criterio di giudizio potrebbe essere quanto immagini e lessico siano coerenti, e non piuttosto rappresentino una lettura deformante e strumentale della realtà, utile probabilmente ad alimentare la costruzione della rappresentazione umanitaria degli eventi in Kosovo. La principale sofisticazione operata dai media si è realizzata non nella proposizione di una retorica, ma attraverso la creazione dei concetti del discorso, vere e proprie etichette televisive che contengono in nuce la legittimazione dell'intervento umanitario. La guerra viene definita sempre in maniera differente dalle parti in conflitto, se per Milošević si tratta di una semplice "aggressione della Nato", la guerra viene connotata dall'occidente come "umanitaria", "per il Kosovo", "contro Milošević" (mai "contro la Jugoslavia"). Si ferma un "genocidio" (le immagini sono di esodo). I morti civili (mai visibili, di solito vengono proposte immagini di danni a cose) sono un "effetto collaterale", evidentemente indesiderato. L'"ordine di attivazione", preso a prestito dal lessico militare e tradotto letteralmente in italiano, altri non è che la minaccia

³¹ Pozzato Maria Pia, *Linea a Belgrado. La comunicazione giornalistica in tv durante la guerra per il Kosovo*, Rai-Eri, 2000.

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

ostentata dell'uso della forza. E infine le famose "bombe intelligenti", che colpiscono esattamente l'obiettivo, come evidente nelle immagini di Belgrado. L'uso di queste etichette lessicali si inserisce nel processo di semplificazione, di cui tratteremo nel prossimo capitolo.

capitolo 3 - LA PARTECIPAZIONE EMOTIVA E L'ONDATA DI SOLIDARIETÀ

Il consenso tanto sapientemente costruito ha potuto trovare un suo sviluppo, superando il lato emotivo e intellettuale, e arrivando a una concretizzazione. Lo schema è geniale: i paesi occidentali bombardano i cattivi con i caccia della Nato e aiutano i bisognosi con le offerte della gente. Il coinvolgimento nell'intervento umanitario permea tutta la società italiana. Più che un discorso politico, attorno alla guerra umanitaria è stata costruita una campagna pubblicitaria improntata all'efficacia. Si va oltre il consenso, perché viene offerta la possibilità di un ruolo attivo al cittadino qualunque, che può così evitare i meccanismi di diniego, cioè di personale occultamento inconsapevole del bisogno altrui. La Missione Arcobaleno rappresenta la possibilità per chiunque di avere un ruolo nel moto umanitario verso il Kosovo, ed evidenzia l'approccio emergenziale normalmente adottato dal settore umanitario.

1.3.1 - LA SEMPLIFICAZIONE DEI RUOLI E IL COINVOLGIMENTO DEL CITTADINO-SPETTATORE

Per ottenere un consenso immediato alle operazioni militari è stato necessario procedere ad una radicale semplificazione, senz'altro inevitabile per presentare i fatti a un uditorio ignorante in materia (i più ignoravano che in Europa esistesse una regione con quel nome), ma preoccupante nel venire assunta anche nel dibattito politico. Essendo una guerra motivata sulla base di superiori motivazioni etiche, il processo di semplificazione ha permesso di distinguere in maniera netta il Bene dal Male, la vittima dall'oppressore. L'informazione è stata carente per quanto riguarda gli aspetti strategico-militari, preferendo una narrazione della guerra come spettacolarizzazione del dolore, attraverso l'individuazione di precisi ruoli per gli attori in campo. Seguendo lo schema

proposto da Boltanski³², possiamo individuare quattro ruoli principali nella costruzione della morale umanitaria attraverso la rappresentazione del dolore: l'infelice che soffre, il persecutore, il benefattore e lo spettatore.

L'infelice che soffre è il "popolo kosovaro", in fuga dalle proprie case verso campi profughi oltre confine³³. Urge chiarire che già nella dizione di popolo kosovaro operiamo una semplificazione: in fuga sono i kosovaro-albanesi. In Italia molto difficilmente vengono definiti albanesi, come invece loro stessi si identificano, forse per non entrare in conflitto con l'immagine dell'albanese cattivo profondamente radicata nell'immaginario italiota. Kosovaro è più utile, soprattutto se in opposizione al serbo. Un popolo viene lessicalmente connotato come autoctono, l'altro come estraneo. Viene ignorato che sia gli albanesi che i serbi popolano il Kosovo da millenni. La televisione ha fornito una grossa quantità di immagini di profughi, soffermandosi sugli elementi più deboli, donne, vecchi e bambini, e portando a esempio una serie di storie personali, che rendano più concreta e coinvolgente la narrazione agli occhi dello spettatore. La fuga dal Kosovo è a piedi e attraverso le aspre e innevate montagne, che costituiscono il confine naturale della regione: un'immagine profondamente drammatica, così come quella dei luoghi di destinazione, ovvero campi profughi affollati e sporchi. Di questi esseri umani vengono presentati solo i bisogni fisici, non viene mai considerata la pienezza della persona. Della ricca e unica esperienza di resistenza non-violenta del popolo kosovaro-albanese durante gli anni Novanta non si parla, si riduce tutto alla mera sottomissione violenta. Si verifica un processo di vittimizzazione, una riduzione della dimensione umana alla semplice soddisfazione passiva di bisogni primari, quasi animali. I profughi non sono persone, ma soggetti

³² Boltanski Luc, *Lo spettacolo del dolore. Morale umanitaria, media e politica*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2000.

³³ Non vorremmo sminuire l'entità dell'esodo dei kosovaro-albanesi. Si tratta di un movimento di persone senza eguali sul continente europeo. In un brevissimo periodo oltre un milione di persone abbandona le proprie case per fuggire oltre confine.

da proteggere e sfamare, senza che loro stessi abbiano un ruolo attivo in tutto ciò. Eppure dovrebbero essere loro, vittime disumanizzate, i beneficiari dell'intervento umanitario.

Il persecutore non può che essere Milošević, presentato come belva sanguinaria. Viene taciuto il riconoscimento come statista affidabile operato nei suoi confronti dalla comunità internazionale con la trattativa e la promulgazione degli accordi di Dayton³⁴, legittimazione valida fino alla fine del 1997, quando viene rilevata una quota di Telekom Srpska dalle omologhe compagnie italiana e greche. La televisione propone qui un processo di demonizzazione dell'avversario, attraverso la spoliazione dai suoi aspetti umani e la riduzione a criminale senza pietà. La politica e l'opinione pubblica si adeguano a questa visione. Inevitabilmente la demonizzazione del leader serbo coinvolge il suo popolo, assunto a unico responsabile di dieci anni di guerre jugoslave ed eletto come popolo balcanico per eccellenza. Non viene operata alcuna distinzione tra i kosovaro-serbi e i serbi propriamente detti, che sono soliti appellare i fratelli residenti nella regione kosovara con lo spregiativo "Albanac". Non viene neppure considerata l'opposizione democratica serba, che anzi grazie alla guerra e alla gestione marziale dell'ordine pubblico interno viene ridotta al silenzio da Milošević. Sotto le bombe atlantiche, il popolo serbo non può che serrarsi compatto attorno al suo poco amato leader, soddisfacendo la richiesta di semplificazione della guerra umanitaria.

Il benefattore è colui che fa qualcosa contro il persecutore o a favore della vittima. Il benefattore dovrebbe quindi essere la comunità internazionale nel suo complesso, costruito sulla difficile commistione tra Governo, Forze Armate e Ong, ma anche qui assistiamo a un meccanismo semplificatorio, che riduce la qualifica

³⁴ A Dayton con Milo venivano legittimati e riconosciuti altri due protagonisti, a diverso titolo, del nazionalismo violento: il croato Franjo Tudjman e il bosniaco Alja Itzebegović.

di benefattore a chi esegue materialmente l'intervento. I soldati della Nato vengono identificati come i benefattori, e le forze armate italiane conoscono un incredibile miglioramento della loro immagine pubblica. La retorica che viene privilegiata per descrivere il ruolo del soldato benefattore attingono all'ampio clichè degli "italiani brava gente", e vengono dispensati immagini di bravi ragazzi, sembrano quelli della porta accanto, impegnati a distribuire derrate alimentari o a rendere felice una bambina con una caramella. Gli effetti collaterali dei bombardamenti non possono che essere una spiacevole ma inevitabile conseguenza.

Nella semplificazione operata dai media, lo spettatore, ovvero il cittadino italiano, non può nutrire alcun dubbio sulla guerra umanitaria. I ruoli sono chiari, e ancora di più la necessità e la bontà dell'intervento. Rimane un solo elemento per completare la costruzione di un consenso ampio: superare il senso di disagio e di impotenza derivante dalla visione di immagini di sofferenza a distanza. La guerra del Kosovo offre la possibilità allo spettatore di passare dall'indignazione all'azione, con la piacevole sensazione di superare i meccanismi di diniego che normalmente subentrano³⁵. La caratteristica principale nella costruzione del consenso alla guerra umanitaria è stata proprio la sua capacità di proporre un ruolo allo spettatore, dare una forma e una direzione alla sua voglia di "fare qualcosa per quella povera gente", unendolo idealmente al benefattore. Il cittadino può manifestare il suo assenso all'intervento, così come la sua compassione per le vittime o il suo disprezzo per i malvagi nemici, sia in ambito pubblico che privato, incontrando una condivisione diffusa, può esprimere il suo disagio e le sue preoccupazioni con la sicurezza di una comprensione immediata da parte di chiunque. Ma può anche, e soprattutto, fare una donazione economica o, ancor meglio, organizzare una raccolta di fondi presso il suo quartiere, il suo luogo di lavoro, la sua associazione di riferimento. Questo moto coinvolge tutti le

³⁵ Cohen Stanley, *Stati di negazione*, Carocci editore, Roma 2002.

associazioni e le organizzazioni, indipendentemente dalla collocazione politica o religiosa, che si trovano a focalizzare tutte le attenzioni su quel minuscolo lembo di terra abitato da un paio di milioni di persone, con il gigantesco effetto perverso che andremo analizzando successivamente. Lo spettatore non si considera tale, ma si sente parte in causa, distingue il bene dal male, e sa di potersi muovere per il bene. Non si deve neanche preoccupare di dove andranno a finire i suoi soldi, l'efficacia del suo aiuto economico è garantita dal Consiglio dei Ministri.

1.3.2 - LA RACCOLTA DEI FONDI

Già prima dei bombardamenti il governo italiano aveva previsto l'innescamento della cosiddetta bomba-profughi³⁶, cioè di un'emergenza umanitaria di immane dimensioni, e aveva riconosciuto nell'assistenza umanitaria ai profughi una delle priorità naturali per il nostro paese, al pari del contributo militare prestato alle operazioni atlantiche, secondo solo a quello statunitense e a quello francese. "Naturale" sia per la prossimità geografica, sia per una (presunta) innata inclinazione italiana alla beneficenza. Effettivamente il giorno successivo all'inizio dei bombardamenti l'Alto Commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite lancia un appello allarmato, dichiarandosi impreparato a gestire un esodo di tali dimensioni. Il governo italiano non esita allora ad assumersi un'iniziativa unilaterale e istituisce la Missione Arcobaleno, che viene presentata il 29 marzo dal Ministro dell'Interno Rosa Russo Jervolino. La definizione in termini di missione appare inusuale per una campagna governativa, ma denota immediatamente l'impellenza dell' impegno; l'arcobaleno è un simbolo fortemente evocativo, di origine biblica, che Capitanelli³⁷ propose di rendere simbolo di pace. Anche in questo tratto è

³⁶ Si veda a questo riguardo il paragrafo 1.2.2.

³⁷ Storica figura del pacifismo italiano.

evidente la singolarità della guerra umanitaria: il governo italiano può in uno stesso momento muovere guerra e promuovere la pace senza alcun imbarazzo.

In un primo momento la Missione Arcobaleno avrebbe dovuto limitarsi al coordinamento delle istituzioni³⁸, facenti capo principalmente al Ministero dell'Interno con la partecipazione del Ministero della Difesa e della Sanità, impegnate in una eventuale gestione di un discreto numero (dai 25 ai 30 mila) di profughi sul territorio italiano. Dopo pochi giorni risulta evidente che la dimensione dell'esodo è di un altro ordine di grandezza, e sarebbe opportuno allestire centri di accoglienza a ridosso del confine con il Kosovo, ovviamente nell'amica Albania. In questo momento si valuta la possibilità di chiedere un contributo ai cittadini. Il governo è cosciente delle difficoltà che potrebbe incontrare la macchina statale nella gestione dei fondi volontariamente donati dai privati cittadini, data la necessaria agilità richiesta per affrontare situazioni di emergenza. Viene così decisa di lanciare una campagna di raccolta fondi, e di affidarne la gestione a professionisti esterni alla pubblica amministrazione, che possano agire con la massima autonomia, coinvolgendo le Ong, il volontariato e il terzo settore in generale. Il Mae viene estromesso, escludendo quindi la cooperazione governativa italiana.

Nei primi giorni di aprile viene lanciato l'appello ai cittadini. Dalle colonne di Corriere della Sera, La Stampa e Repubblica, tre grandi firme del giornalismo italiano³⁹ promuovono un appello congiunto dal titolo "Aiutiamo i profughi del Kosovo", invitando i cittadini a versare un contributo economico sui conti correnti appositamente aperti. Vengono proposti numerosi spot televisivi, sfruttando gli spazi che le emittenti devono rendere disponibili nel proprio palinsesto per l'informazione governativa. L'Associazione Istituti di Credito Italiani mette a

³⁸ Principalmente vengono coinvolte le Prefetture e la Protezione Civile.

³⁹ Montanelli, Bobbio e Scalfari.

disposizione l'intera rete degli sportelli bancari, così come fanno le Poste. I sindacati confederali propongono a tutti i lavoratori di devolvere il corrispettivo economico di un'ora del proprio lavoro. Le principali catene della grande distribuzione promuovono l'iniziativa "Pane per i profughi", vendendo buoni dal valore di £ 5.000, che vengono poi convogliate nelle casse di Missione Arcobaleno. Addirittura il Superenalotto si mobilita per contribuire a questa enorme operazione di solidarietà. Dopo una settimana sono già stati raccolti quattro miliardi, pochi confronto agli oltre centotrenta finali.

La Missione Arcobaleno viene quindi letteralmente divisa in due filoni: quello statale, gestito dalla Protezione Civile, e la Gestione fondi privati. Il 9 aprile viene nominato Marco Vitale come Commissario straordinario per la gestione dei fondi privati. La struttura di cui si dota è assai ridotta, ma di alto profilo professionale, improntata all'efficienza e all'efficacia dell'intervento, e gestita con metodologie di lavoro e criteri tipicamente aziendali. Al Commissario viene affiancato un Vice, figura di supporto incaricata di alleggerire il ruolo del Commissario, in particolare per quanto riguarda le questioni finanziarie. Viene istituito poi un Comitato di Esperti, composto da sei professionalità selezionate sulla base delle proprie capacità in ambiti specifici: volontariato, medico-sanitario, socio-assistenziale, psicologico, finanziario, giuridico-amministrativo. Un'altra figura coinvolta nella Gestione fondi privati è quella dei tutor, complessivamente otto, che hanno ricoperto un ruolo di coordinamento tra le varie componenti della gestione e hanno soprattutto seguito costantemente l'attività di alcune organizzazioni umanitarie impegnate nei Balcani, riportando tutte le informazioni al Commissario e rappresentando per l'Ong un punto di riferimento. Sono state inoltre coinvolte due società esterne, Società Italiana di Monitoraggio e Arthur Andersen, rispettivamente incaricate di monitorare il progressivo sviluppo del progetto da parte delle Ong e di controllare formalmente l'operato di Missione Arcobaleno.

L'allestimento di un'apposita Gestione dei fondi privati, che si distinguesse in modo inequivocabile dall'apparato statale ha permesso la partecipazione entusiasta sia delle maggiori Ong italiane sia di piccole associazioni di volontariato, entrambe destinatarie dei fondi raccolti attraverso la sottoscrizione pubblica nazionale, a fronte di un'irrisoria spesa per la gestione e la manutenzione della struttura organizzativa e logistica. Le Ong si erano inizialmente opposte all'istituzione della Missione Arcobaleno, accusata di monopolizzare le offerte volontarie dei cittadini, sottraendo risorse al mondo non-governativo. Il coinvolgimento del terzo settore non ha creato neppure inutili concorrenze tra Ong, ma ha permesso alle varie organizzazioni di lavorare con una certa agilità, senza rinunciare al legittimo controllo pubblico. I criteri adottati per il coinvolgimento delle Ong si rifanno al modello elaborato da Echo, ufficio umanitario della comunità europea, improntato alla massima trasparenza delle procedure e alla costruzione di un proficuo rapporto di collaborazione e di reciproco controllo tra organizzazione e donatore. È utile sottolineare come la possibilità offerta anche alle realtà più piccole abbia assegnato un ruolo importante alle diverse espressioni di volontariato. Come in Bosnia, la società civile italiana ha dimostrato una vivace capacità di organizzarsi, sia in Italia, con la sensibilizzazione a livello locale, sia in ex-Jugoslavia, con la presenza nei campi profughi, nei villaggi e nella città, fra tutte le comunità coinvolte nella violenta disgregazione⁴⁰.

L'intervento della Gestione fondi privati si divide in due fasi, conseguenti al succedersi degli eventi bellici. La prima è di soccorso e assistenza a circa quattrocentomila profughi in territorio albanese. La seconda, corrispondente al rientro dei profughi nel proprio territorio, è la ricostruzione degli edifici, principalmente abitazioni. Si contano in questa fase oltre cinquemila interventi su case danneggiate, oltre alla riabilitazione di sessanta scuole. In entrambe le fasi è

⁴⁰ In questo quadro si inserisce l'esperienza che andremo a delineare nella terza parte.

stata inseguita un'accurata razionalizzazione delle risorse e la massima tempestività nell'intervento. La localizzazione degli interventi evidenzia l'enorme privilegio assegnato al Kosovo centro-occidentale, su cui è stata convogliata la maggior parte dell'esborso totale. Questa regione del Kosovo è stata attribuita, nella spartizione territoriale fra i paesi promotori dell'intervento, all'influenza italiana e ha come capoluogo Pejë/Peć⁴¹. In questa città la Missione Arcobaleno ha aperto una sede operativa. Sono state inoltre finanziate altre iniziative, fra cui un progetto di microcredito curata dalla Grameen Bank e attività fuori dal Kosovo e dall'Albania, in Montenegro, Bosnia, Serbia e Italia. La Gestione fondi privati si è occupata inoltre, su richiesta del Sottosegretario del Dipartimento della protezione civile, di smaltire i container giacenti nel porto di Bari, che avevano costituito un autentico caso, ben montato da certa stampa e poi oggetto di indagini giudiziarie, volto a screditare la Missione Arcobaleno, senza porre alcun distinguo e senza evidenziare la particolarità e l'indubbia efficacia della Gestione fondi privati, che potrebbe così rappresentare un modello per il futuro.

1.3.3 - L' APPROCCIO EMERGENZIALE DEL SETTORE UMANITARIO

L'ideologia umanitaria è fortemente caratterizzata dall'approccio emergenziale alle situazioni di crisi in ogni parte del mondo. In questo modo non viene operata alcuna distinzione tra guerre, persecuzioni, calamità naturali o disastri, che vengono ricondotti a una stessa categoria di emergenza umanitaria, che agisce sul solo aspetto della necessità di assistenza da parte di altri, e di riflesso sul bisogno di intervento da parte del settore umanitario. La cooperazione allo sviluppo, perno della politica estera verso i paesi in via di sviluppo, è stato sbalzata dall'ideologia umanitaria, e si è così dovuta adattare a questo schema operativo, e ancor prima mentale, creando strutture pronte a intervenire in

⁴¹ Alla situazione specifica di questa città è dedicato la seconda parte.

qualsiasi parte del mondo con procedure standardizzate di assistenza. Bisogna ricordare che l'idea di emergenza non è una caratteristica di proprietà esclusiva del mondo umanitario, ma, sostenuta da assillanti campagne mediatiche, permea tutti i discorsi di senso comune e scandisce tutte le agende politiche. Non si tratta quindi che del riflesso internazionale di questa tendenza probabilmente insita nella frenetica postmodernità. Infatti, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, il tono emergenziale si coniuga benissimo con il linguaggio televisivo.

Quelle che vengono solitamente definite emergenze umanitarie sono in realtà le prevedibili risultanti di processi di medio o lungo periodo, sia per eventi naturali che per situazioni di conflitto. L'eruzione di un vulcano o un evento sismico, esempi di presunta totale imprevedibilità, possono essere previsti con un certo margine grazie a un monitoraggio geologico costante, e non accadono in luoghi casuali, ma sono localizzabili. Questi eventi non possono essere evitati, ma sicuramente previsti e gestiti assumendo le opportune precauzioni. Un terremoto di eguale intensità può causare migliaia di vittime in Iran e danni irrisori in California⁴². Una carestia è spesso il risultato di politiche alimentari sbagliate, o di una cattiva gestione del suolo; non è un caso che i paesi governati da un regime dispotico siano più soggetti a periodi di carestia dei paesi con un governo democratico della stessa area. A maggior ragione risultano prevedibili le presunte emergenze in scenari di conflitto, essendo le conseguenze, spesso inevitabili, di lunghe storie di persecuzioni e di violenza, di scontri tra gruppi etnici rivali. Sembra assurdo doverlo affermare, ma le guerre non nascono dal nulla. La guerra del Kosovo, consacrazione dell'ideologia umanitaria, ne ha esacerbato l'approccio emergenziale, amplificandone la visione come evento isolato e circoscritto a quella minuscola regione.

⁴² Effettivamente il terremoto di dicembre 2003 a Bam è stato preceduto di pochi giorni da una scossa di simili proporzioni sulla West Coast, di cui non è stata data nemmeno notizia.

Si è sviluppata una nuova modalità di espressione della solidarietà, definibile industriale⁴³, che ipotizza una sorta di assistenza continua universale, nettamente distinta dalla solidarietà umana, intesa come attenzione e cura per il proprio prossimo. La solidarietà industriale permette oltretutto di maturare un certo distacco, tanto che la normalità che ci viene proposta è fatta di continue emergenze. L'assistenza umanitaria avrebbe così sostituito la politica, unica possibilità per un approccio complessivo a una situazione problematica. Il Kosovo ha rappresentato un luogo privilegiato per la presenza e l'azione degli attori che esprimono questa tipologia di solidarietà spersonalizzata, riscontrabile nella modalità di azioni per progetti. In particolare i progetti di emergenza sono temporanei, totalmente finanziati con una disponibilità immediata, senza nessun rapporto collaborativo tra donatore e organizzazione implementatrice e richiedono competenze limitate alla logistica. Anche i progetti di sviluppo mantengono forti ambiguità: l'azione sul campo per segmenti compartimentati ha contribuito alla frammentazione dell'intervento, ostacolando la collaborazione fra i diversi attori umanitari. L'interesse è stato così concentrato sull'implementazione stessa del progetto, piuttosto che sulla sua sostenibilità e sulle sue ricadute virtuose nel medio periodo. Inoltre i progetti vengono solitamente confezionati secondo procedure standardizzate senza il necessario sforzo di coniugazione sul contesto particolare⁴⁴.

⁴³ Deriu Marco (a cura di), *L'illusione umanitaria. La trappola degli aiuti e le prospettive della solidarietà internazionale*, EMI, Bologna 2001.

⁴⁴ Nel corso della seconda parte verranno approfonditi questi aspetti operativi dell'approccio emergenziale.

capitolo 4 - DOPO LE BOMBE CELESTI

All'inizio di giugno 1999, con la fine dei bombardamenti della Nato e l'adozione della risoluzione 1244 da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, finisce la guerra del Kosovo. Dopo la guerra normalmente dovrebbe esserci la pace, ed effettivamente viene raggiunto l'obiettivo umanitario dell'intervento: cessano le violazioni sistematiche dei diritti umani della popolazione albanese. Ma la situazione è lontana da qualsiasi assetto definitivo, a partire dallo status della regione. Nella vita politica come nell'economia regnano l'incertezza e la precarietà, mentre il Kosovo si avvicina in maniera preoccupante all'idealtipo dello stato-mafia, realizzato su un territorio etnicamente omogeneo (per non dire pulito). Non si può neppure affermare che siano stati raggiunti standard accettabili di rispetto dei diritti. La minoranza serba conosce infatti una situazione di totale esclusione. A oltre quattro anni dall'intervento risulta difficile capire verso quale direzione si stia muovendo questa regione, quali siano le prospettive. Alla descrizione del Kosovo attuale viene anteposto un breve excursus sui diversi effetti collaterali dei bombardamenti, come l'uccisione di civili o la contaminazione territoriale.

1.4.1 - CONSEGUENZE DEI BOMARDAMENTI

È davvero difficile formulare un giudizio sull'efficacia strategico-militare dei bombardamenti della Nato. Sulla quantificazione dei danni inflitti all'arsenale jugoslavo sono state fornite cifre assai discordanti, così come sul numero delle vittime, sia militari che civili. La campagna aerea è durata settantotto giorni, con un dispiegamento di mezzi e di armi mai visto. La Nato afferma di aver distrutto 317 fra carri armati e mezzi blindati, 339 veicoli militari, 389 pezzi di artiglieria e oltre 100 aerei⁴⁵. La rivista americana Newsweek affermò qualche tempo dopo di aver

⁴⁵ I dati sono presi da un rapporto pubblicato dal Center for Strategic and International Studies, e riproposti dal Gen. Mini nel suo libro.

appreso da fonti riservate la reale entità dei danni, corrispondente a circa un decimo di quelli dichiarati. Il New York Daily News parla di 110 carri armati e 153 veicoli blindati secondo il Pentagono, e 93 carri secondo l'aviazione. È invece noto che, durante la loro avanzata, le truppe Kfor si imbatterono nelle carcasse di soli 14 veicoli corazzati e 12 pezzi di artiglieria.

Per quanto la Nato si sia impegnata, con l'ausilio della tecnologia, a rendere chirurgici i suoi bombardamenti, e sicuramente la Belgrado del '99 non ha nulla a che spartire con la Dresda del '45, diverse questioni rimangono inoltre aperte: la scelta deliberata di colpire obiettivi civili⁴⁶, l'uso consapevole di proiettili all'uranio impoverito e la collocazione dei cosiddetti "effetti collaterali". Questa spiacevole espressione indica le vittime civili dei bombardamenti. Erano oggettivamente responsabili della condotta del loro governo, o ne erano loro stessi vittime? È legittimo uccidere persone sulla sola base della loro appartenenza nazionale, nel momento in cui viene sancita la dimensione individuale, e non più statale, del diritto internazionale? Una guerra, per quanto giusta e legittima sul piano etico e condotta con armamenti tecnologicamente avanzati, non può evitare di mettere in conto un certo numero di morti. Nella valutazione umanitaria dell'intervento queste vite devono essere considerate come variabile che può determinare l'opportunità di intervenire.

Consideriamo innanzitutto la sproporzione quantitativa e la differenza qualitativa fra le forze in campo. Da una parte la guerra celeste dell'Alleanza Atlantica, dall'altra il lavoro sporco delle milizie serbe, più o meno regolari: l'evoluto soldato occidentale che colpisce chirurgicamente il primitivo guerriero barbaro, impossibilitato a difendersi. Per ovvi motivi di politica interna, una delle condizioni per l'impegno bellico di diversi stati europei è stata la sicurezza dei propri soldati,

⁴⁶ La Jugoslavia ha visto distrutti il 45% dei suoi ponti e delle sue strade, il 57% delle riserve di petrolio e tutte le sue raffinerie.

sia durante la campagna aerea, sia con l'ingresso delle truppe nella regione. Nessuno ha posto condizioni sui civili, si badi bene non sui militari, serbi. La premura perché nessun soldato della Nato venisse colpito è sicuramente fra i fattori che hanno permesso e favorito la "contropulizia etnica" degli albanesi contro i civili serbi, avvenuta nei giorni di mancanza di controllo territoriale successivi al ritorno dei profughi albanesi e alla contemporanea ritirata dell'esercito jugoslavo.

La Nato valuta in quasi quattromila le vittime dei bombardamenti, di cui la maggioranza sarebbero membri dell'esercito jugoslavo colpiti perché coinvolti in obiettivi militari. Bisogna qui considerare che un certo numero di soldati jugoslavi è caduto nelle azioni militari dell'Uçk, favorite dalla copertura aerea della Nato, ma non direttamente colpito dai bombardamenti. Le cifre fornite dall'Alleanza Atlantica sono state però smentite da ricerche svolte sul campo da agenzie e organizzazioni umanitarie internazionali⁴⁷. In base a questi dati sono morte, nei settantotto giorni di bombardamenti, oltre cinquemila persone, la maggior parte dei quali civili e in maggioranza serbi. I civili vittime dei bombardamenti sarebbero quindi oltre tremila. È difficile provarne la responsabilità oggettiva, sarebbe forse più facile descriverli come vittime del loro irresponsabile governo, soprattutto rispetto a un esecutivo riconosciuto da tutta la democratica opinione pubblica occidentale come dispotico. La Nato liquida la questione dichiarando l'accidentalità delle morti civili, o quanto meno l'involontarietà nel colpirli. Tesi che viene smentita dalla scelta deliberata e contraria alla Convenzione di Ginevra di bombardare obiettivi civili come ponti, centrali elettriche o impianti produttivi. La stessa Nato inoltre riconosce almeno dieci casi di errori tecnici che hanno direttamente provocato la morte o il ferimento di un numero molto alto di civili.

⁴⁷ Raccolte in un numero speciale di *Medicine, Conflicts and Survival*.

L'uso di proiettili all'uranio impoverito ha contaminato il terreno e le acque di diverse aree in tutta la regione⁴⁸, così come il bombardamento di siti industriali con la conseguente dispersione nell'ambiente di sostanze tossiche (emblematico il caso del complesso petrolchimico di Pančevo). Se pure accettassimo paradossalmente il principio di responsabilità oggettiva, per cui la contaminazione sarebbe una sorta di sanzione per il territorio serbo, non potremmo comunque giustificare perché siano stati colpiti con l'uranio gli stessi "beneficiari" dei bombardamenti. I comandi dell'Alleanza Atlantica non ignorano certo la pericolosità dell'uranio impoverito, tant'è che le truppe di stanza in Kosovo sono regolarmente sottoposte a visite mediche per verificare eventuali contaminazioni. La guerra della Nato ha avuto insomma una sua componente di contaminazione chimica, di cui i comandi militari erano senz'altro consapevoli. Quanto questo sia inseribile nel contesto di una guerra giusta, condotta per superiori motivi etici, non ci è dato nemmeno intuirlo. Di sicuro assistiamo a una palese violazione del diritto alla vita per quanto riguarda le vittime accidentali, e a una prolungata violazione anche per le generazioni a venire del diritto a un ambiente vivibile con la contaminazione ambientale. Recuperando due categorie weberiane, Zolo propone l'alternativa di scelta in ambito militare tra l'etica delle convinzioni, che tutto giustifica in base a superiori principii, e l'etica della responsabilità, attenta agli effetti morali e non solo alle buone intenzioni. In coerenza con la natura della guerra umanitaria, è lecito porre condizioni etiche, non solo per i propri soldati, anche nelle operazioni militari.

1.4.2 - STATUS DEL KOSOVO

L'assetto istituzionale del Kosovo è disciplinato dalla Risoluzione 1244/99, votata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza e che, all'interno di un quadro di ripristinata sicurezza, attribuisce al Segretario Generale delle Nazioni Unite, con

⁴⁸ Per un approfondimento è citato in bibliografia il rapporto Unep-Unchs.

l'ausilio delle principali organizzazioni internazionali, il compito di *"istituire una presenza civile internazionale in Kosovo con lo scopo di provvedere all'amministrazione ad interim, sotto la quale il popolo kosovaro possa godere di una sostanziale autonomia all'interno della Repubblica Federale di Jugoslavia⁴⁹, e che provvederà all'amministrazione transitoria mentre viene stabilito e supervisionato lo sviluppo di istituzioni provvisorie e democratiche di autogoverno che assicurino le condizioni per una pacifica e normale vita per tutti gli abitanti del Kosovo"⁵⁰. Nello stesso tempo autorizza gli stati membri e le principali organizzazioni internazionali a istituire una presenza internazionale di sicurezza, che secondo l'allegato 2, che recepisce il testo degli accordi precedentemente raggiunti⁵¹, che costituiscono la vera ossatura della risoluzione, impostata quindi in altre sedi, debba avere una sostanziale partecipazione della Nato. La risoluzione determina anche la nomina di un Rappresentante Speciale del Segretario Generale (Srsg), che garantisca l'attuazione della presenza civile internazionale, e che collabori con la forza internazionale. Questa carica viene assegnata inizialmente al brasiliano Sergio Vieira de Mello, che già a inizio luglio è sostituito dal francese Bernard Kouchner, personalità nota come fondatore di Msf⁵² (Medici senza frontiere), nonché ex Ministro della Sanità nel suo paese. Kouchner era stato nei decenni precedenti uno dei maggiori promotori del riconoscimento giuridico del diritto/dovere di ingerenza umanitaria.*

Viene istituita così Unmik, cioè United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. Si tratta di un'esperienza senza precedenti nella storia dell'organizzazione, sia per quanto riguarda i poteri e le mansioni di cui è investita,

⁴⁹ Ora denominata Unione di Serbia e Montenegro, che ne eredita tutti gli obblighi internazionali.

⁵⁰ Articolo 10 della Risoluzione.

⁵¹ La Risoluzione recepisce sia le condizioni poste dal G8 nella riunione dei Ministri degli Esteri del 6 maggio, sia l'accordo tecnico-militare tra rappresentanti Nato e omologhi jugoslavi di inizio giugno.

⁵² Proprio nel 1999 Msf vince il Premio Nobel per la Pace.

sia per il coinvolgimento di altre organizzazioni internazionali, Ue e Osce, come partner nell'ambito di un'operazione condotta congiuntamente. La missione Onu ha piena autorità sulla popolazione e sul territorio kosovari, e detiene i tre poteri costituenti. La sovranità jugoslava rimane puramente formale, nonostante la stessa risoluzione prevedesse la presenza (mai attuata) di qualche centinaia di soldati jugoslavi per la protezione dei luoghi di culto ortodossi e per il controllo dei confini internazionali. Il riferimento legislativo per l'amministrazione ad interim è l'ordinamento jugoslavo antecedente al 1989, anno in cui viene revocata l'autonomia della provincia del Kosovo, purché questo non contrasti con gli standard internazionalmente riconosciuti in materia di diritti umani. Questo quadro legislativo può essere modificato con lo strumento delle Regulations, promulgate dal Srsq, il quale rappresenta la massima autorità e vanta potere di nomina e di revoca di tutte le cariche presenti in Unmik. Il Rappresentante Speciale è investito così di un'autorità enorme, inconcepibile in una qualsiasi democrazia, ma legittimata dalla diretta filiazione dal Segretario Generale. Sempre a lui devono rendere conto i quattro "pilastri" (aree di intervento) di cui si compone⁵³ l'amministrazione internazionale: l'amministrazione civile della regione, sotto la diretta responsabilità dell'Onu; l'assistenza umanitaria alla popolazione, affidata all'Alto Commissariato per i rifugiati (Unhcr); la costruzione di istituzioni e la promozione della democrazia, gestita dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce); la ricostruzione materiale, diretta dall'Unione Europea. Sulla base dell'accordo sottoscritto con i maggiori leader albanesi (Rugova, Thaçi e Qosja), che si impegnano a smantellare la complessa struttura istituzionale parallela e a riconvertirla nel nuovo Kosovo, è stata istituita la Joint Interim Administrative Structure (Jias), che dovrebbe fornire l'occasione per le

⁵³ Come vedremo nella prossima parte, la ripartizione in pillars viene parzialmente rivista.

forze politiche locali di influire sul processo decisionale. La moneta corrente diventa il marco tedesco, ovviamente sostituito successivamente dall'euro.

Anche la presenza di una forza di sicurezza multinazionale nella regione rappresenta un'esperienza fortemente innovativa, soprattutto per la variegata composizione del contingente, che non mette comunque in dubbio la leadership della Nato, che detiene il comando militare e contribuisce con la stragrande maggioranza di uomini e mezzi. La Kosovo International Security Force (Kfor) impegna inizialmente circa cinquantamila soldati e si compone complessivamente del contributo militare di trentasette nazioni, di cui diciannove membri della Nato⁵⁴, e diciotto non membri⁵⁵. Fra questi spicca la partecipazione russa, promossa dall'iniziativa unilaterale di occupazione dell'aeroporto di Pristina da parte di paracadutisti russi impegnati nella Sfor⁵⁶, e successivamente inquadrata⁵⁷ nell'ambito di Kfor. La presenza della Russia⁵⁸, sorella slava della Serbia, così come della Bulgaria, attribuisce una forte legittimità alla presenza del contingente multinazionale. Significativo è il contributo di nazioni europee non appartenenti alla Nato (Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia, Svizzera), di ex stati satellite o di ex repubbliche dell'Urss (Azerbaijan, Bulgaria, Estonia, Georgia, Lituania, Romania, Slovacchia, Ucraina), di nazioni islamiche (Marocco ed Emirati Arabi Uniti), di una nazione sudamericana (Argentina) e di una repubblica ex-jugoslava (Slovenia).

⁵⁴ Si tratta di Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna, Stati Uniti, Turchia e Ungheria.

⁵⁵ Si tratta di Argentina, Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Estonia, Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Georgia, Irlanda, Lituania, Marocco, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Ucraina.

⁵⁶ La Sfor è la forza multinazionale di stabilizzazione presente in Bosnia.

⁵⁷ Il merito è forse da attribuire all'abilità del generale Jackson, che aveva deciso di non rispondere all'ordine di Clark di riprendere l'aeroporto con ogni mezzo

⁵⁸ Il contingente russo si è ritirato dalla missione in Kosovo nell'estate del 2003.

Inizialmente⁵⁹ la Kfor si struttura, in base alla ripartizione del territorio, in cinque brigate multinazionali⁶⁰, il cui comando è affidato a una nazione Nato: Centro (a comando inglese), Nord (francese), Sud (tedesco), Ovest (italiano) ed Est (statunitense). L'assegnazione non è casuale: i francesi, tradizionalmente filo-serbi, occupano la zona di Mitrovica, a forte presenza serba e a ridosso del confine con la Serbia; gli italiani stanziavano nella zona del Kosovo che era stata annessa alla Grande Albania costruita con l'occupazione fascista; i tedeschi si installano nel luogo di partenza della maggior parte dei rifugiati ospitati in Germania. Si tratta quindi di vere e proprie zone di influenza, individuate secondo una logica di spartizione costruita a tavolino. Alle cinque brigate operative si aggiungono organismi di comando e di supporto: il comando centrale⁶¹, composto dal contributo di tutte le nazioni coinvolte, e la cui carica di comandante è affidata a ufficiali europei, che ruotano con cadenza annuale⁶²; una unità⁶³ facente le funzioni di polizia militare, nonché di ausilio alla polizia, a comando italiano e composta da Carabinieri italiani, Gendarmerie francese e Guardia Civil spagnola; oltre alle truppe situate nelle retrovie, la Commz West in Albania e la Commz South in Grecia.

L'assetto istituzionale del Kosovo ha una forte connotazione sperimentale, e rappresenta quindi un banco di prova per la comunità internazionale, un'esperienza per misurarne le capacità e le potenzialità future, in relazione alla possibilità di intervenire promovendo lo sviluppo di istituzioni democratiche e garantendo al contempo la non-belligeranza. Il mandato di Unmik in Kosovo pone

⁵⁹ Anche qui avviene una parziale ridefinizione della struttura, che affronteremo nella seconda parte.

⁶⁰ Mnb, Multinational Brigade.

⁶¹ Kfor HQ (Headquarter).

⁶² Nel 2003 è stato il turno del comando italiano, affidato al Gen. Fabio Mini, già capo di Stato maggiore del Comando Nato delle forze alleate Sud Europa, e autore di un libro sulla situazione post-bellica.

⁶³ Msu, Multinational Specialized Unit.

quest'esperienza nel novero delle operazioni di nation-building promosse su iniziativa statunitense dal dopoguerra a oggi, come elencato in un manuale compilato dalla Rand⁶⁴, un centro di ricerca legato ai comandi militari americani. Vengono qui descritte sette esperienze di questo tipo: Germania e Giappone dopo la Seconda Guerra Mondiale, Somalia, Haiti, Bosnia, Kosovo e Iraq a partire dagli anni Novanta. La struttura amministrativa, così come quella di sicurezza, hanno carattere temporaneo, eppure risulta difficile prevedere quando potranno abbandonare il territorio (le basi militari installate dai diversi contingenti fanno presumere una lunga permanenza), e soprattutto con quali condizioni. A oltre quattro anni dalla risoluzione 1244 risulta paradossalmente ancor più difficile ipotizzare un assetto definitivo per questa regione, mentre sul territorio permane una situazione non certa rosea, di cui ci occuperemo nella seconda parte.

⁶⁴ Nation-Building. From Germany to Iraq, Rand, Santa Monica, 2003, citato su Le Monde Diplomatique – Il manifesto.

CONCLUSIONI ALLA PRIMA PARTE

In questo parziale tentativo di ricostruzione del processo di caratterizzazione umanitaria dell'intervento della comunità internazionale nella sua componente nord-atlantica, abbiamo cercato di evidenziare alcune caratteristiche principali della sua capacità di creare consenso, di coinvolgere il cittadino e renderlo partecipe del moto umanitario. Il momento centrale di questo processo risiede nell'appello a superiori motivi etici, a una purezza degli intenti che solo l'identificazione universale nell'umanità può garantire. Questo elemento permette di non considerare neppure le legittime obiezioni in campo giuridico che vengono sollevate, configurando così un atteggiamento decisionista che tutto giustifica, compresi i morti civili e la distruzione delle infrastrutture. L'approccio emergenziale connota sia la decisione che l'attuazione dell'intervento, esprimendo la vocazione curativa del settore umanitario basata su un'indiscutibile urgenza. La vicinanza geografica al luogo delle operazioni rende l'Italia un avamposto dell'Occidente, sia per le operazioni militari, sia per l'assistenza umanitaria. Il popolo italiano esprime, in occasione della guerra del Kosovo, una vasta e partecipata solidarietà, che, spontanea o organizzata, viene comunque inquadrata e gestita dalla governativa Missione Arcobaleno. L'intervento umanitario, inteso nel suo complesso, viene concretizzato con la commistione tra apparati militari, organizzazioni e associazioni di solidarietà e organismi internazionali, appoggiati dalla solidaristica partecipazione popolare.

L'impressione è che, per realizzare una giusta operazione di polizia e la conseguente esportazione di democrazia, i governi debbano rinunciare al dissenso interno. In questa operazione è necessario saper fornire una lettura ufficiale degli eventi, e la possibilità di influenza sull'informazione diventa così una strategia, al pari dei tatticismi militari. Intervento militare e assistenza umanitaria diventano fasi diverse di uno stesso processo. Abbiamo visto che in questo processo è

necessario procedere a una radicale semplificazione delle posizioni in campo. Questo meccanismo semplificatorio non si limita alla propaganda televisiva, ma ha un indubbio riflesso sull'approccio complessivo, forma le menti di tutti gli attori esterni, dalla cui interazioni con il contesto locale viene plasmato il dopoguerra. La semplificazione opera tuttora, e diventa oblio: la Tv non parla più di Balcani, e tantomeno di Kosovo, quindi va tutto bene. Come abbiamo visto da queste breve disserzione, umanitario non è il fine, ma il protagonista dell'intervento, che può arrogarsi la pretesa di essere legittimo rappresentante del senso stesso dell'umanità. Nel successivo capitolo cercheremo di ricostruire come i rappresentanti dell'umanità si sono mossi, e continuano a farlo, nella città di Pejë/Peć.

PARTE SECONDA

LA PRESENZA UMANITARIA POST-BELLICA A PEJË/PEĆ

“Il Kosovo è un laboratorio, in cui la comunità internazionale ha deciso di fare esperimenti. Noi kosovari siamo come i topolini di questo laboratorio.”
(Sami Meta, operatore locale di BgxB, combattente UçK)

“Insomma ho molti dubbi sulle prospettive del Kosovo. So che giorno dopo giorno il Kosovo si sta ricostruendo, so che abbiamo più libertà, so che giorno dopo giorno, fra non molto, avremo anche l'indipendenza. Ma stiamo procedendo a passi molto lenti, e non siamo solo noi il fattore che rallenta i passi. Siamo noi, sono gli altri, ma è anche l'Europa. [...] Adesso sappiamo che la guerra porta sia caduti che libertà, visto che siamo riusciti a avere un po' di libertà, ma non libertà piena.”
(Halil Elezay, maestro elementare di Radavac)

“Controllo attivo, il mantenimento della pace, la risoluzione del conflitto e l'intervento armato sono parte del loro contratto di lavoro e non una qualche sorta di impulso sentimentale ed altruistico.”
(Stanley Cohen, *Stati di negazione*)

“Come loro, anch'essi aderiscono alla morale della pietà umana collettiva, come se fosse la morale in sé, il pinnacolo, la vetta finalmente raggiunta dell'umanità.”
(Friedrich Nietzsche, *La genealogia della morale*)

Propter vitam vitae perdere causam.

INTRODUZIONE ALLA SECONDA PARTE

Dopo aver cercato di delineare attraverso quali elementi sia stato costruito il discorso umanitario relativo all'intervento militare della Nato, passeremo ora a descrivere la situazione concreta di Pejë/Peć, città situata nel Kosovo nord-occidentale. Il caso di questa città, e dei villaggi circostanti, rappresenta un esempio particolarmente emblematico per suggerire cosa è stato, e continua ad essere, la presenza umanitaria nel Kosovo post-bellico, soprattutto in riferimento alla componente italiana, che nella regione di cui Pejë/Peć è capoluogo, ha trovato la sua zona d'influenza. Nel corso del capitolo abbozzeremo un breve quadro della città e ne rintracceremo la rilevanza per gli interessi italiani. Inevitabilmente cambia qui il punto di vista, che pur rimanendo italiano, viene focalizzato sul territorio kosovaro. Il tentativo è di capire come si è concretizzata l'enfasi umanitaria costruita attorno all'intervento Nato, che non ha certo esaurito l'interesse della comunità internazionale per questa regione, ma ne ha costituito solo uno dei passaggi, come dichiarato dai principali caldeggiatori delle bombe celesti. La guerra è stata voluta infatti come strumento coercitivo della diplomazia internazionale, incapace di imporsi senza l'esercizio della forza, e ha permesso di ristabilire la sicurezza nella regione, rimettendo l'iniziativa alla politica. In questo quadro l'intervento civile umanitario incarna l'interesse della comunità internazionale per l'effettiva stabilizzazione della regione.

La definizione proposta di presenza umanitaria è solo un possibile tentativo di ordine nell'evidente confusione che regna in questo settore, alla cui creazione concorrono diversi elementi. L'approccio emergenziale introdotto precedentemente, unito all'alta eterogeneità degli attori presenti scarsamente coordinati fra loro e all'enorme afflusso di denaro proveniente dalle più disparate fonti hanno caratterizzato il dopoguerra kosovaro, tanto da rendere assai ardua l'impresa di ricostruire un quadro unitario della realtà sul campo. Questo si riflette

nella insormontabile difficoltà di reperire dati e ricostruire strategie operative. La seconda parte si basa essenzialmente sull'osservazione del fenomeno, soprattutto quando non è possibile ricorrere a dati. Nel contempo viene evitata l'espressione di giudizi di valore, soprattutto rispetto alle persone che lavorano nel settore umanitario e affrontano quotidianamente situazioni impegnative.

L'obiettivo è piuttosto quello di valutare l'efficacia delle presenza, adoperando un metro umanitario, calibrato cioè sul suo stesso senso, configurata sul suo "essere per", sul suo voler promuovere o stimolare processi di sviluppo economico, di qualificazione sociale e di democratizzazione della vita pubblica, insomma sui suoi obiettivi. L'intervento umanitario viene letto nei termini di azione sociale orientata allo scopo. La componente valoriale concorre alla legittimazione di questa presenza, definita appunto secondo una superiore categoria etica, e ne definisce quindi le finalità, che vengono però raggiunte attraverso comportamenti razionali. Non ci addentriamo qui di seguito nell'analisi dei singoli progetti implementati, e nemmeno ne entreremo nel merito, perché, oltre a prefigurarsi come operazione faraonica, risulterebbe fuorviante, allontanandoci dal focus di questa ricerca: gli aspetti strutturali e organizzativi, con un'attenzione particolare alle esternalità prodotte sul tessuto sociale ed economico dalla consistente presenza di personale internazionale. L'attuazione di un progetto viene caratterizzata da una serie di fattori organizzativi, quali i luoghi e i soggetti dell'ideazione e della stesura del progetto, le modalità di implementazione o il coinvolgimento dei beneficiari, e dalle competenze utilizzate in questo processo, fra le quali è centrale la conoscenza del territorio, che possono arrivare a determinare l'efficienza e l'efficacia, insomma la buona o la cattiva riuscita, del progetto stesso. Ci muoviamo insomma dal presupposto che la presenza umanitaria abbia lo scopo preminente di favorire lo sviluppo del territorio in cui si

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

insedia, e di direzionare questo sforzo verso un panorama di benessere e di democrazia.

La seconda parte si compone di quattro capitoli. Il primo, con carattere introduttivo, permette di definire sufficientemente il contesto in cui si inserisce la presenza umanitaria nell'area di Pejë/Peć, alla cui descrizione viene dedicato il secondo capitolo. Il terzo individua quali siano gli elementi organizzativi su cui gli attori umanitari hanno possibilità di scelta fra opzioni assai divergenti e quali siano gli orientamenti normalmente assunti a Pejë/Peć, mentre il quarto descrive quali siano gli effetti perversi generati dalla sovrapposizione di un numero elevato di comportamenti omogenei.

capitolo 1 - ELEMENTI CONTESTUALI

Per una buona comprensione di cosa è stata la presenza umanitaria, è necessario soffermarsi su alcune coordinate di contesto, che favoriscano l'orientamento di questo fenomeno all'interno del territorio in cui si inserisce. Questo capitolo è la naturale completazione del quadro che si è delineato con la fine delle ostilità e la promulgazione della risoluzione 1244/99 e presenta un iniziale aggiornamento della situazione regionale, che cerca di evidenziare come si sia assestato il Kosovo internazionalizzato, introducendo alcuni richiami alla situazione particolare del capoluogo nord-occidentale del Kosovo. Un breve paragrafo evidenzia l'impossibilità di procedere a una stima della quantità di aiuti convogliati in questa area. Il terzo paragrafo si sofferma sulla descrizione della Municipalità di Pejë/Peć, territorio di riferimento per la futura osservazione degli effetti della presenza umanitaria, con un'attenzione alla componente italiana.

2.1.1 - IL KOSOVO OGGI

Nel Kosovo oggi permangono una serie di problemi, per cui l'intervento della comunità internazionale sembra per molti aspetti aver rappresentato un sospensione della situazione, più che una soluzione. Se l'intervento della Nato ha posto comunque fine ai soprusi perpetrati nei confronti della popolazione albanese, ha d'altra parte contribuito a una radicale polarizzazione delle posizioni, incrementata dalla cruenza degli scontri sul territorio durante la campagna di bombardamenti. L'ingresso delle truppe Nato non ha potuto neppure evitare la contro-pulizia etnica degli albanesi nei confronti dei serbi, costretti ad abbandonare le proprie case, e attualmente ancora rifugiati in Serbia o in Montenegro. Neppure il prezioso patrimonio architettonico della chiesa ortodossa serba è stato risparmiato dalla vendetta violenta degli albanesi. Il processo di enclavizzazione, abbinato alle questioni di sovranità sul territorio e sulle infrastrutture di proprietà

pubblica, hanno implicato lo sviluppo di un sistema di istituzioni parallele, distinte per le due etnie, per quanto riguarda il servizio sanitario, il sistema d'istruzione, l'amministrazione e la giustizia.

La discriminazione etnica si è semplicemente ribaltata, e gli albanesi di ieri sono diventati i serbi di oggi, con la dovuta, ma poco influente, considerazione del diverso peso nella composizione demografica del Kosovo. La maggior parte dei serbi che abitavano la regione kosovara, stimati attorno ai 200 mila è tuttora Internally Displaced Person (Idp), cioè profugo nella sua stessa patria. Non esistono le condizioni per ipotizzare nel breve periodo alcun rientro di queste persone nelle proprie case, soprattutto per questioni di sicurezza, abbinata a una serie di ostacoli burocratico-amministrativi¹. Le poche esperienze di rientro avviate molto timidamente da Unmik in questi anni sono state un sostanziale fallimento, configurandosi come ritorno a villaggi fantasma trasformati in vere e proprie prigioni a cielo aperto. Ai serbi non è garantita alcuna libertà di movimento, e quindi nessuna possibilità di integrazione sociale e economica, dato che uscire dalla supersorvegliate enclave rappresenta un rischio enorme per la propria incolumità personale. Nonostante l'appello dei leader dei due principali partiti albanesi², la popolazione schipetara mantiene un atteggiamento di atavico odio nei confronti dei nemici serbi, e solo lo schieramento di un ingente quantità di forza impedisce che la situazione degeneri. In ogni caso non sono mancati efferati episodi di sangue³ a danno dei pochi serbi residenti in Kosovo. Misurare la situazione con il metro dei diritti umani porterebbe chiunque a gridare al fallimento.

La smilitarizzazione dell'Uçk è formalmente avvenuta, le armi sono state consegnate e i vecchi guerriglieri compongono oggi il Tmk, una forza di protezione

¹ Uno dei maggiori problemi sulla strada del rientro è la definizione delle proprietà.

² Nell'estate 2003 Rugova e Thaqi invitano pubblicamente i serbi a ritornare nelle proprie case.

³ Solo nell'estate del 2003 a Obilić vengono massacrati a colpi di scure due anziani, mentre appena fuori da Gorazdevač una macchina apre il fuoco contro un gruppo di ragazzi in gita al fiume, uccidendone tre.

civile. Le città del Kosovo hanno bassissimi livelli di microcriminalità comune, irrisori rispetto ai paesi dell'area⁴, anche se ancora tantissime armi leggere sono in circolazione, nella misura in cui almeno due terzi delle famiglie possiedono un'arma⁵. Questo permette il mantenimento di un certo livello di violenza, di solito legato a regolamenti di conti per la spartizione del territorio fra diverse bande criminali, spesso direttamente derivate dall'Esercito di Liberazione del Kosovo, o per la risoluzione di scontri fra opposti fis⁶, e totalmente coperto da un muro di omertà per eventuali indagini⁷. La macrocriminalità domina così incontrastata, e rappresenta l'unica possibilità di forte arricchimento, tanto che normalmente i soldi ricavati con i diversi traffici vengono riciclati senza alcun imbarazzo nell'economia ufficiale: capita che il contrabbando finanzia l'installazione di reti di informazione locali⁸.

A questo si aggiunge un certo livello di corruzione, fenomeno diffuso in tutti i territori ex-comunisti, ma qui aggravata dal sentimento diffuso fra la popolazione nei confronti delle istituzioni internazionali, formato in maniera composita da diffidenza, delusione e rassegnazione. All'entusiasmo successivo all'ingresso della Nato, che continua a essere definito "liberazione" dagli albanesi, è seguita una sempre maggiore distanza dalle istituzioni internazionali, che ormai godono di una fiducia e di una legittimazione popolare scarsissime. La corruzione non ha risparmiato neppure le istituzioni internazionali: ormai famoso è il caso del tedesco, ex-dirigente della Kek⁹, arrestato dalla polizia del proprio paese perché appropriatosi indebitamente di quasi cinque milioni di euro. Da segnalare la

⁴ Studio condotto dalla Small Arms Survey per conto di Undp.

⁵ Nello studio si stimano fra le 330 e le 460 mila armi detenute da privati, per lo più illegalmente.

⁶ I clan della società tradizionale albanese, ora riproposti in versione banditesca.

⁷ Per gli oltre cinquanta episodi di sangue avvenuti a Pejë/Peć negli ultimi due anni non è stato individuato alcun imputato.

⁸ A Pejë/Peć è questo il caso di una nota famiglia, che propone un mix fra becero nazionalismo, affarismo travolgente e criminalità organizzata.

⁹ Compagnia di elettricità del Kosovo.

situazione attuale a livello di distribuzione di energia elettrica, che vede la Kek con enormi difficoltà nella copertura della somministrazione quotidiana¹⁰, nonostante la stessa compagnia abbia lanciato un'enorme campagna pubblicitaria in cui proclamava un vittorioso "24:0".

La situazione di apartheid successiva all'abolizione dell'autonomia nel 1989, e la conseguente assegnazione di tutti gli incarichi della pubblica amministrazione alla minoranza serba, non ha permesso in passato lo sviluppo di una classe dirigente albanese. Bisogna inoltre considerare la scarsa, se non nulla, democraticità dell'assetto istituzionale attuale, in cui gli amministratori internazionali mantengono potere di veto sulle decisioni prese dagli organi locali di autogoverno, spesso incapaci di sostenere le proprie funzioni e totalmente immersi nella retorica nazionalista. Probabilmente l'unico vero politico oggi attivo nel panorama kosovaro è il solito Ibrahim Rugova, dato che i dirigenti del Pdk e dell'Aak sono stati presi in toto dalla guerriglia dell'Uçk, e sono oltretutto sospettati di avere forti legami con la criminalità organizzata, che nell'incertezza istituzionale del Kosovo trova un ambiente favorevole. L'amministrazione internazionale ha poi spinto affinché si creasse un governo con la partecipazione delle tre maggiori forze politiche albanesi, in modo che le intese avessero la più ampia condivisione possibile. Questo non ha incentivato la configurazione di una prolifica dialettica tra maggioranza e opposizione, elemento di indubbio valore per la crescita democratica di un territorio. Anzi l'opposizione è oggi incarnata dai rappresentanti serbi, cosicché la polarizzazione etnica trova un immediato corrispettivo nella vita politica.

La mancanza di una classe dirigente si riflette anche negli incarichi di dirigenza della produzione economica. In questo settore il panorama appare disastroso e statico, e questo non aiuta certo il processo di dialogo tra albanesi,

¹⁰ Normalmente a ogni tre-quattro ore di luce viene alternata un'ora di buio.

serbi e internazionali, impegnati piuttosto a rimpallarsi le reciproche responsabilità. Permane un tasso di disoccupazione elevatissimo, sicuramente superiore al 50%, con punte in alcune zone del 80%. Solo le rimesse dei parenti emigrati in Europa, abbinata alla produzione agricola per la sussistenza, permettono il sostentamento familiare. Pochissime attività industriali hanno ripreso a funzionare dopo la guerra, e il processo di privatizzazioni delle vecchie, e spesso obsolete, industrie statali si è arrestato per un conflitto giuridico sulla proprietà delle stesse, e per la conseguente legittimità a venderle da parte della Kosovo Trust Agency (Kta). L'agricoltura, potenziale risorsa per lo sviluppo economico, viene concepita in maniera tradizionale, e difficilmente c'è interesse per produrre un surplus da vendere sul mercato. A questo si aggiungono le distorsioni provocate dalla massiccia presenza internazionale e dallo spropositato afflusso di denaro in forma di aiuti.

La struttura di Unmik si è adattata a una presenza post-emergenziale. I quattro pillars sono stati parzialmente modificati: il primo racchiude la polizia sia internazionale che locale¹¹ e l'amministrazione della giustizia¹²; il secondo¹³ è dedicato alla definizione degli assetti proprietari, ed è affidato a un Direttorato¹⁴ appositamente creato; il terzo e il quarto pilastro rimangono rispettivamente Osce e l'Unione Europea, che, esaurita la sua funzione di ricostruzione materiale, si dedica allo sviluppo economico. Anche la Kfor ha adeguato la sua organizzazione interna: la Mnb South e la Mnb West sono state accorpate nella Mnb South-West, il cui comando è a turnazione tra ufficiali italiani e tedeschi; l'esercito svedese ha assunto il comando della Mnb Centre, sostituendo il Regno Unito.

¹¹ Kpf: Kosovo Police Force.

¹² La necessità che la giustizia venga affidata a giudici internazionali, per ovvie garanzie di imparzialità e incorruttibilità, ha provocato un aumento significativo delle spesa per la presenza internazionale.

¹³ Unhcr rimane comunque operativa in Kosovo, una breve descrizione del suo ruolo è contenuta nel paragrafo 2.2.2.

¹⁴ Hpd: Housing and Property Directorate.

2.1.2 - L'AFFLUSSO DI DENARO IN KOSOVO

Prima di calarci definitivamente nella realtà di Pejë/Peć, sarebbe utile tentare di definire la quantità di denaro convogliata in tutto il Kosovo per motivazioni umanitarie. Le fonti di finanziamento sono state talmente variegate, e l'introito complessivo così elevato, da non permetterne però una quantificazione puntuale. Oltretutto, per valutare l'impatto reale sul territorio, questa cifra andrebbe depurata dalle spese di mantenimento delle strutture delle varie organizzazioni. I dati disponibili sono parziali, e interessano solo le agenzie o le organizzazioni che permettono il trattamento dei propri bilanci. Spesso i dati si riferiscono alle cifre stanziare, o addirittura richieste, e non ai fondi effettivamente liquidati. Vale comunque la pena di riportare i pochi elementi a disposizione, sperando che possano quantomeno suggerire l'idea di quanto massiccio sia stato l'investimento finanziario della comunità internazionale.

Alcuni dati¹⁵. Le undici agenzie¹⁶ interne o esterne alle Nazioni Unite presenti in Kosovo nel 1999 hanno richiesto per la realizzazione dei loro progetti 679 milioni di dollari, e ne hanno ricevuti 631. Nel 2000 le quindici agenzie¹⁷ coinvolte nel piano di coordinamento per il sud-est europeo elaborato da Ocha hanno richiesto per il Kosovo 250 milioni di dollari. La terza conferenza dei donatori del Patto di Stabilità per il sud-est Europa si è impegnata a stanziare per le infrastrutture del Kosovo un centinaio di milioni di euro, mentre l'Unione Europea ha stanziato come assistenza alla ricostruzione e aiuti umanitari nel biennio 1999-2000 una cifra attorno ai 500 milioni di euro. In genere però sono state le singole nazioni a finanziare molti progetti, soprattutto nelle rispettive zone d'influenza, affidandosi per l'attuazione sia a Ong, spesso del proprio paese, sia a Og, sia a

¹⁵ Da aa.vv., *La pace intrattabile*, Asterios editore, Trieste 2000.

¹⁶ Si tratta di Unhcr, Undp, Unmas, Fao, Iom, Ocha, Unhchr, Unfpa, Unicef, Wfp e Who.

¹⁷ Alle agenzie riportate nella precedente nota, si aggiungono Ilo, Unesco, Unifem e Unv.

organismi internazionali. In questo caso è impossibile ricomporre l'entità del denaro circolato. Ai finanziamenti nazionali bisogna inoltre aggiungere i contributi economici degli enti locali o di campagne di sottoscrizione popolare.

Sono state proposte diverse stime sull'entità dell'aiuto umanitario, ma spesso sono state costruite in maniera strumentale o senza un criterio propriamente scientifico. Se è impossibile determinare anche solo l'ordine di grandezza dell'afflusso di denaro, è però possibile osservare l'impatto di tale convogliamento: il Kosovo è stato interessato da una ricostruzione-lampo sia di abitazioni private, sia di edifici di pubblica utilità, ma soprattutto ha visto la presenza di un numero spropositato di organizzazioni umanitarie. L'indiscutibile consistenza dell'impegno economico internazionale non presuppone affatto l'efficacia dell'intervento. Infatti la varietà delle fonti di finanziamento, il loro carattere occasionale, la differenza tra fondi promessi e quelli stanziati, hanno fornito un finanziamento a intermittenza, che difficilmente ha permesso l'impostazione di una progettazione quantomeno di medio periodo, e ha favorito un certo spreco di risorse.

1.1.3 - QUADRO DELLA MUNICIPALITÀ DI PEJË/PEĆ

La municipalità¹⁸ di Pejë/Peć è situata all'estremo nord-occidentale del Kosovo, al confine con il Montenegro, con il quale comunica attraverso due passi montani: Kula, a cui si accede procedendo dalla città in direzione nord attraverso la vallata di Radavac, e Kuqishtë, procedendo verso ovest attraverso la val Rugova. La municipalità è divisa in ventotto comunità territoriali e comprende un totale di novantacinque villaggi, oltre al centro urbano, per un'area totale di seicentodieci chilometri quadrati, su cui è distribuita una popolazione di circa centoventicinquemila abitanti, di cui ottantamila residenti in città. Il territorio è

¹⁸ Ente amministrativo territoriale assimilabile alla provincia italiana.

prevalentemente pianeggiante, anche se a una pregevole altitudine¹⁹, è circondato da montagne e ospita le sorgenti di due fiumi²⁰, che attraversano poi l'intera regione. All'interno della municipalità sono presenti monumenti antichi di una certa rilevanza: l'antica Kulla²¹, Moschee, bagni turchi, e soprattutto il Patriarcato serbo-ortodosso.

Pejë/Peć è il centro urbano principale della regione di Dukagjini/Metohija, che copre la zona occidentale del Kosovo, e comprende le municipalità di Istog/Istok, Klinë/Klina, Deçan/Dečani e Gjakovë/Đakovica. Pejë/Peć si divide con Prizren²² il ruolo di seconda città del Kosovo, ma mentre quest'ultima spicca per il suo patrimonio culturale, la prima ha da sempre rappresentato un importante centro produttivo e occupa una posizione strategica per i commerci della regione. Durante il florido periodo jugoslavo dell'autonomia provinciale, Pejë/Peć era sede di importanti attività produttive, in minima parte riattivate dopo il conflitto degli anni Novanta. Fra queste va innanzitutto annoverato un distaccamento della Crvna Zastava²³, fabbrica di automobili e di pezzi di ricambio, con importanti commesse anche dalla Fiat-Iveco; negli anni ottanta questa fabbrica occupava quasi tremila persone, nel dopoguerra è stata occupata quasi interamente dalla Kfor e ha ripreso un'attività parziale limitata ad alcuni manufatti di carpenteria, con una settantina di occupati-volontari, che recepiscono cioè uno stipendio irrisorio. Seguono poi lo zuccherificio, per la cui produzione venivano coltivati a barbabietola vasti appezzamenti, attualmente non funzionante; il birrificio, il cui prodotto, apprezzato nell'area, non si è sottratto ai mutamenti linguistici, passando da Pećko Pivo a Birra ë Pejë; il panificio e la fabbrica di mattoni, uniche attività ad aver ripreso

¹⁹ Oltre 600 metri sul livello del mare.

²⁰ Lumi i Bardhë/Pećka Bistrica e Drini i Bardhë/Beli Drin.

²¹ Abitazione tradizionale albanese simile a una piccola fortezza.

²² Unica città ad essere appellata nello stesso modo sia dagli albanesi che dai serbi.

²³ “Bandiera rossa” in serbo-croato. Con la fine dell'esperienza jugoslava è stato eliminata l'aggettivo Crvna.

immediatamente dopo la guerra; il kombinat²⁴ del legno, attualmente non funzionante, ma probabile oggetto di una privatizzazione, non appena sarà possibile²⁵; un laboratorio di abbigliamento, che ha ripreso una ridotta produzione nella primavera 2003; una fabbrica di batterie e una di biciclette, non funzionanti perchè sotto controllo della Kfor. Fino al 1989 nella municipalità di Pejë/Peć erano registrati diciottomila occupati nel settore industriale, attualmente il Dipartimento²⁶ per lo sviluppo economico ne conta circa duemilasettecento.

La composizione etnica della popolazione ha conosciuto negli ultimi dieci anni significativi mutamenti. Il censimento del 1991²⁷ ripartisce la popolazione tra albanesi (75,5%), serbi (6%), rom (3,5%) e altre etnie (15%). Fra le altre etnie bisogna annoverare i bosniaci, o meglio slavi musulmani, gli ashkali, popolazione di origine nomade praticamente assimilata agli albanesi, e gli egyptian, altra popolazione di origine nomade, distinta dai rom per la presunta origine egiziana. Nel 1998²⁸, prima della fuga in massa, gli albanesi avevano raggiunto l'89,2%, i serbi e i rom stazionavano rispettivamente al 6,2% e al 3,2% e le altre etnie²⁹ venivano stimate all'1,3%. Attualmente³⁰ la comunità albanese rappresenta oltre il novanta per cento della popolazione; il restante dieci per cento è diviso fra le altre etnie. I serbi non raggiungono l'uno per cento, di cui la maggior parte è concentrata nell'enclave di Gorazdevač, che "ospita" un migliaio di persone, oltre a qualche decina di persone divise tra il Patriarcato e Belo Polje, enclave ripopolata nell'estate del 2003.

²⁴ Nel sistema economico jugoslavo il kombinat era un centro produttivo in cui venivano concentrate tutte le fasi della produzione e della distribuzione.

²⁵ Parte prima, capitolo 4, paragrafo 3.

²⁶ Corrispondente a un nostro assessorato.

²⁷ Stima jugoslava filo-serba e non attendibile, a causa del boicottaggio albanese del censimento.

²⁸ Stima Unhcr, citata nei profili municipali pubblicati da Osce.

²⁹ Nei censimenti jugoslavi l'etnia veniva definita sulla base della dichiarazione degli stessi intervistati. La netta diminuzione della percentuale delle altre etnie sarebbe da imputare alla collocazione nelle etnie maggioritarie, scelta coerente con la radicalizzazione delle posizioni.

³⁰ Stima Osce, 1999.

A livello politico la Municipalità di Pejë/Peć si distingue politicamente dal resto del Kosovo per due fattori: la relativa debolezza dell'Ldk³¹ e la forza dell'Aak³², che si guadagna il ruolo di secondo partito, sbalzando il Pdk³³. Un confronto tra le elezioni municipali del 2000 e quelle del 2002 conferma questa tendenza: mentre il Pdk mantiene quattro seggi, l'Ldk passa da ventotto a diciannove seggi (su un totale di quarantuno), perdendo così la maggioranza assoluta, a tutto vantaggio dell'Aak, che passa da otto a dodici seggi. Già nelle elezioni politiche del novembre 2001 si scorgeva il progressivo declino dell'Ldk, che, nonostante rimanga il primo partito in tutto il Kosovo, vede assottigliarsi il radicamento popolare guadagnato con dieci anni di resistenza nonviolenta, mentre trovano sempre maggiore sostegno le compagini nate dalla guerriglia dell'Uçk. In particolare il successo dell'Aak, coalizione di partiti minori, si spiega con il carisma della sua leadership: Ramush Haradinaj, giovane comandante della guerriglia albanese in tutta la regione di Dukagjini.

Non bisogna dimenticare inoltre che in questa regione gli scontri tra forze serbe e l'Uçk sono iniziati già nella primavera del 1998 e sono stati particolarmente intensi. L'esercito di liberazione del Kosovo³⁴ ha conosciuto qui un forte sostegno popolare, e un grande appoggio da parte della popolazione civile. La prossimità dei confini ha favorito inoltre il transito dei profughi in fuga. L'area di Pejë/Peć è stata fra le più colpite dagli eventi bellici, tanto che alla fine della guerra si stimava³⁵ la distruzione del patrimonio immobiliare attorno al 58% per la città e al 68% per i villaggi. A questi danni si aggiungono le distruzioni provocate dalle bombe della Nato, che hanno colpito una serie di infrastrutture, soprattutto caserme e centrali di polizia. Il ritorno dei profughi albanesi nelle proprie case è stato inoltre

³¹ Lega Democratica del Kosovo.

³² Alleanza per il Futuro del Kosovo.

³³ Partito Democratico del Kosovo.

³⁴ Uçk, Ushtria çlirimtare e Kosoves.

³⁵ UNHCR, Damage assessment report, luglio 1999.

particolarmente repentino: nella prima metà di luglio 1999 il 60% degli sfollati era rientrato, e alla fine di settembre, a tre mesi e mezzo dalla fine delle ostilità³⁶, la quota raggiungeva la quasi totalità³⁷. Ancora oggi questa zona appare fra le più calde per il livello di violenza nella vita politica³⁸, e soprattutto per i tentativi di rientro degli Idp serbi, la cui presenza è essenzialmente circoscritta all'enclave di Gorazdevač, circondata e protetta dalle truppe Kfor al loro ingresso in Kosovo, che hanno allestito qui una base. L'unico rientro tentato nella zona è quella di Belo Polje, all'estrema periferia della città, reso possibile dalla prossimità di Villaggio Italia e caldeggiato dai comandi italiani Kfor, anche se non esplicitamente. Il Municipal Working Group (Mwg), sede di coordinamento fra tutti gli attori coinvolti nei tentativi di ritorno³⁹, conosce a Pejë/Peć il boicottaggio della delegazione albanese, che ha abbandonato i lavori quando, durante il primo incontro, i serbi hanno parlato di "Kosovo i Metohija".

Come già anticipato, la regione di Dukagjini/Metohija è la zona assegnata al contingente a comando italiano. L'Esercito Italiano è qui presente oggi con quasi tremila soldati⁴⁰, affiancati attualmente da militari rumeni e argentini⁴¹. Inizialmente il contingente era distribuito fra diverse basi, spesso in prossimità di obiettivi sensibili⁴², mentre la base principale era allestita alla periferia di Pejë/Peć, sulla strada verso Pristina, presso la fabbrica della Zastava e il comando aveva sede

³⁶ La "liberazione" di Peja viene festeggiata il 16 giugno, giorno di ingresso in città delle truppe italiane Kfor, e non è riconosciuta da Unmik.

³⁷ Stima Unhcr, citata da Osce nei profili municipali.

³⁸ Da citare l'omicidio avvenuto nel 2001 di Tahir Zemaj, comandante delle Fark (truppe albanesi composte dalla Ldk), fra i pochi ad aver pubblicamente accusato le violenze della criminalità albanese nei confronti degli stessi schipetari.

³⁹ Sono presenti gli uffici Unmik implicati nel processo di rientro, Unhcr, Osce, Kfor e polizia, le Ong e le Og interessate, Cck (rappresentante politico dei kosovaro-serbi), i rappresentanti delle comunità rientranti.

⁴⁰ Non è possibile reperire dati precisi.

⁴¹ Precedentemente gli italiani erano affiancati, oltre che dagli argentini, anche dagli spagnoli e portoghesi, ora ubicati ad Istog/Istok.

⁴² Per esempio lo splendido Monastero di Dečani.

nell'Hotel Metohija, albergo principale nel centro del capoluogo, occupato e armato tanto da fornire un certo impatto visivo. A questi vanno aggiunti i Carabinieri inquadrati nella Msu, ubicati anch'essi nella zona centrale della città. Bisogna inoltre segnalare l'aeroporto tattico-militare di Gjakovë/Đakovica, gestito dall'Aeronautica Militare, che potrebbe essere riconvertito nel prossimo futuro a uso civile; nella stessa città è posizionato un battaglione del Genio militare italiano. Con l'accorpamento della Mnb West con la South, a comando tedesco, il comando è stato unificato nel capoluogo meridionale Prizren. Nell'estate del 2003 sono state abbandonate quasi tutte le basi, e il contingente italiano si è stanziato a Villaggio Italia, immensa base costruita su un'altura alla periferia di Pejë/Peć, riconsegnando alla città una parvenza di normalità. La presenza del contingente italiano ha funzionato da calamita per l'assistenza umanitaria fornita da organizzazioni italiane. La Missione Arcobaleno ha allestito qui il suo ufficio operativo⁴³, e diversi finanziamenti del governo italiano o di enti locali sono stati convogliati in quest'area. Anche la governativa Cooperazione Italiana ha mantenuto per tutta la fase della ricostruzione un ufficio a Pejë/Peć. All'inizio di settembre 2003 il Ministro degli Esteri Franco Frattini, durante un incontro a Roma con l'attuale Srsg, il finlandese Harri Holkeri, ha annunciato il finanziamento di un progetto di rientro di Idp serbi nell'area di Pejë/Peć per una somma di tre milioni e mezzo di euro, quale contributo italiano alla riconciliazione fra le comunità lacerate dalla guerra.

⁴³ Parte prima, capitolo 3, paragrafo 2.

capitolo 2 - LA PRESENZA INTERNAZIONALE A PEJË/PEĆ

L'area di Pejë/Peć è stata interessata, dopo la metà di giugno del 1999, da un'autentica invasione pacifica di organizzazioni umanitarie, tanto da avere un forte impatto percepibile addirittura nel traffico di veicoli, costituito in maniera preponderante da nuovissimi fuoristrada con il logo delle varie organizzazioni, oltre che dai mezzi militari leggeri. Data l'alta eterogeneità degli attori coinvolti, è utile tentare una mappatura essenziale, attraverso una suddivisione in macro-categorie, di questa presenza, propedeutica alla valutazione del suo impatto, a cui sono dedicati i successivi capitoli della seconda parte. Spesso le diversità strutturali che verranno distinte vengono decisamente ammorbidite nella prassi, sempre più modellata su procedure standardizzate e impersonali; è questa una delle critiche principali rivolte al settore umanitario e alla sua tendenza all'omologazione. All'interno delle tipologie verrà fornito anche un accenno alle sigle effettivamente presenti alla fine del 2003 sul territorio di Pejë/Peć, anche se l'ufficio di riferimento è nella capitale Pristina.

2.2.1 - TENTATIVO DI MAPPATURA

Verrà qui fornito un tentativo di mappatura della presenza internazionale a Pejë/Peć, così da elencare i soggetti presenti, le cui caratteristiche verranno approfondite successivamente. Si tratta di un'impresa difficile: le fonti sulla presenza umanitaria risultano poco affidabili, soprattutto per quanto concerne le Ong. Si è cercato di raggiungere la maggior completezza possibile facendo interagire tutte le fonti disponibili a fornire i propri dati. Il risultato può essere giudicato soddisfacente, anche se è evidente che non raggiunga alcuna completezza. La difficoltà incontrata in questo tentativo di mappatura è in sé un dato estremamente significativo, dato che riflette la complessità della situazione sul campo.

Osce ha compilato, dal 2000 al 2003, cinque profili municipali, che fotografano la situazione a maggio 2000, giugno 2001, agosto 2002, marzo e ottobre 2003. Questi documenti contengono, fra gli altri, l'elenco delle Ong presenti, divise per ambito di intervento, nei quali vengono distinti i progetti in corso di implementazione e quelli programmati. Da un raffronto con la situazione effettiva, questi profili risultano abbastanza incompleti. Oltretutto non aiutano a identificare le Ong effettivamente presenti, di cui forniscono solo gli acronimi, rendendo la lettura disponibile solo agli specialisti. Oltre alle Ong, Osce fornisce dati sulla presenza di istituzioni o di altri organismi internazionali. Il sito della Missione in Kosovo rende disponibile solo la versione più recente, ma con una semplice richiesta Osce Pejë/Peć ha messo a disposizione tutte le edizioni precedenti.

Altro fonte istituzionale è l'Ngo Liaison Office di Unmik Pristina, luogo deputato a fornire annualmente la registrazione ufficiale alle Ong presenti in Kosovo, dietro presentazione di un'accurata documentazione. Questo ufficio dovrebbe gestire, a detta del sito di Unmik, un database sulle Ong, che non è stato possibile raggiungere, nonostante vari tentativi. Inoltre, il Cimic team della Kfor si preoccupa di monitorare costantemente la presenza civile internazionale; si tratta di dati a uso interno che difficilmente vengono messi a disposizione. Cooperazione Italiana, rappresentanza ufficiale italiana in Kosovo, aveva precedentemente un ufficio anche a Pejë/Peć, e dovrebbe teoricamente mantenere un osservatorio sulle Ong italiane, anche se questo non risulta.

Anche Unmik Pejë/Peć si è preoccupata per esigenze operative di mantenere abbastanza aggiornata una lista delle Ong presenti, sia locali che internazionali, riferendosi ai dati del Liaison Office. Vengono individuate da questa fonte le sole Ong ufficialmente registrate, mentre poca considerazione è data ai risvolti operativi, come tipo e numero di progetti implementati. Gli uffici municipali di

Unmik si sono dimostrati particolarmente collaborativi ed hanno fornito tutti i dati di cui erano in possesso, fatte salve le opportune tutele di privacy. Nell'inverno 2000 c'è stato un tentativo da parte di Unmik di raccogliere informazioni dettagliate su tutte le Ong, così da favorirne il coordinamento. A causa della scarsa collaborazione delle stesse Ong, questo tentativo non ha avuto buon esito.

A queste fonti ufficiali, si aggiungono due ricerche, che sono risultate di estrema utilità: la prima, oggetto di tesi, è curata da Silvia Pandini, studente di Economia all'Università di Trento, e fotografa la situazione durante l'inverno 2000-2001, mentre la seconda, incentrata sulla questione dei ritorni degli Idp, è redatta da Jeena Shearer Demir, operatrice statunitense di Intersos, ed è aggiornata a marzo 2003.

Dato che sarebbe impossibile rendere in maniera discorsiva l'intricata situazione, viene qui fornita una tabella riassuntiva degli attori umanitari presenti a Pejë/Peć dall'estate 1999 all'inverno 2003-2004, suddivisa in sei categorie: agenzie dell'Onu, altri organismi internazionali, organizzazioni governative di cooperazione, delegazioni della Croce Rossa, organizzazioni non governative internazionali e locali.

Tab. 1 - ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE STRANIERE

NOTA

* L'acronimo riporta solitamente la versione inglese del nome, che viene mantenuta anche nella denominazione estesa, ad eccezione delle Ong italiane.

** Gli ambiti di intervento sono individuati secondo categorie molto ampie. La dizione "sviluppo" comprende i progetti in campo agricolo, l'ausilio all'avvio di piccole attività, il contributo a livello istituzionale o nella riabilitazione e gestione di infrastrutture. "Minoranze" indica la sensibilizzazione sui diritti umani e l'assistenza ai rientri. Con "comunità" si intendono le attività a favore di particolari categorie sociali (donne, bambini, giovani o anziani). "Assistenza" sottintende umanitaria, mentre "educazione" si riferisce a percorsi di formazione o di educazione sia per lo sviluppo che per la democratizzazione.

*** L'origine si riferisce al luogo in cui l'organizzazione è registrata, e non sempre coincide con l'effettiva origine, soprattutto per le Ong del Regno Unito. Quando possibile è stata specificata per le italiane la città dove hanno sede.

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

NOME*	PERIODO	AMBITI**	ORIGINE***
ABA – asociacion de bomberos de asturids	1999	sviluppo	Spagna
ACTED – agency d'aide a la cooperation technique et au developpment	1999-2003	sviluppo	Francia
ADAB – associazione per le donne dell'area dei balcani	1999-2000	comunità	Italia – Bologna e Firenze
ADSI – action and development in solidarity	2001-2003	educazione	Francia
AEDES – vereniging van woningcorporaties	1999-2000	assistenza	Olanda
AHED – association for health and development	2002-2003	salute	
AIBI – amici dei bambini	1999-2002	educazione e comunità	Italia – Milano
ARC – american refugee committee	2002-2003	minoranze	Stati Uniti
ATI – albanian transition initiative	1999-2000	educazione	Stati Uniti
BCP – beati i costruttori di pace	1999	educazione e comunità	Italia
BSF – balkan sunflower	2000-2003	educazione e comunità	Stati Uniti
BGXX – bergamo per il kosovo/nord sud	1999-2003	comunità e sviluppo	Italia – Bergamo
CARE – cooperative for assistance and relief everywhere	1999-2003	assistenza e sviluppo	Belgio
CCF – christian children fund	1999-2000	comunità	Stati Uniti
CESTAS – centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie	2000-2002	educazione a assistenza	Italia – Bologna
CESVI – cooperazione e sviluppo	1999-2001	assistenza	Italia – Bergamo
CICA – comunità internazionale di capodarco	1999-2003	comunità e sviluppo	Italia – Trento
CISP – comitato internazionale per lo sviluppo dei popoli	1999-2000	assistenza	Italia
CNE – caritas italiana delegazione nord-est	1999-2000	comunità e assistenza	Italia – Venezia
CONCERN	1999-2001	assistenza e educazione	Irlanda
COOPI – cooperazione italiana	1999-2003	sviluppo	Italia – Milano
COSPE – cooperazione per lo sviluppo dei paesi emergenti	1999-2000	sviluppo	Italia – Bologna
DIAKONIE	1999-2002	assistenza	Germania
DPA – danish people aid	2001-2003	sviluppo e minoranze	Danimarca
DRA – dutch relief and rehabilitation agency	1990-2001	assistenza	Olanda
DRC – danish refugee council	1999-2003	sviluppo, comunità e minoranze	Danimarca

PARTE SECONDA
LA PRESENZA UMANITARIA POST-BELLICA A PEJË/PEĆ

ECH – every child	1999-2001	educazione	Regno Unito
ECT – european children's trust	2000-2002	educazione e comunità	
EDUCAID	2000	educazione	Italia - Rimini
GOAL	1999-2003	assistenza e sviluppo	Irlanda
GVC – gruppo di volontariato civile	1999	assistenza	Italia
ICMC – international catholic migration commission	1999-2003	assistenza	Svizzera
ICS – consorzio italiano di solidarietà	1999-2000	assistenza	Italia
IMB	1999-2000	assistenza	
INTERSOS	2000-2003	comunità e minoranze	Italia
ISI – istituto sindacale di cooperazione internazionale	1999-2000	assistenza	Italia
ISRA – islamic relief agency	1999-2000	assistenza	Regno Unito
JAE – jersey aid for europe	2001-2003	educazione	Regno Unito
JEN	1999-2000	assistenza	Giappone
KGMAMF – kosovo grameen missione arcobaleno microcredit fund	1999-2003	sviluppo	Bangladesh
KKNH – kriegskindernothilfe e. v.	1999-2001	assistenza	Germania
LVIA – associazione internazionale volontari laici	1999-2000	comunità	Italia – Forlì
MAT – mines awareness trust	1999-2000	educazione	Stati Uniti
MCI – mercy corps international	1999-2003	comunità, sviluppo e educazione	Stati Uniti
MEDAIR	1999-2000	assistenza e educazione	Svizzera
MPDL – movimiento por la paz, el disarmo y la libertad	1999-2000	comunità	Spagna
MSF – medecines sans frontiers	1999-2001	assistenza e comunità	Francia
NDI – national democratic institute for international affairs	2001-2003	sviluppo	Stati Uniti
NPA – norwegian people's aid	2001-2003	assistenza e comunità	Norvegia
NRC – norwegian refugee council	2000-2003	comunità e minoranze	Norvegia
OM – operation mobilization	1999	assistenza	Germania
PFG – partnership for growth	2001-2003	assistenza e sviluppo	Regno Unito
PG – piazza grande	1999	assistenza	Italia - Trento
PINF – people in need foundation	1999-2000	assistenza	Rep. Ceca
PSF – pharmaciens sans frontiers	1999	assistenza	Francia
QKSH – qendra e krishtere shqiptare	1999	assistenza	Albania
RTI – research triangle institute	1999-2000	assistenza	Stati Uniti
SAH – schweizerisches arbeiterhilfswerk	1999-2000	assistenza e sviluppo	Svizzera
SC – save the children	2001-2003	educazione	Regno Unito
SCMS – sacred circle miracle struggle	2002-2003	comunità	Stati Uniti
SFK – spain for kosovo	1999-2000	assistenza	Spagna

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

SMILE	1999-2001	assistenza e sviluppo	Regno Unito
SRCR – southern regional committee for rehabilitation	1999-2000	assistenza	
TCK – trentino con il kosovo	1999-2003	comunità e minoranze	Italia - Trento
VFP – veterans for peace	2001-2003	comunità	Stati Uniti
WBT/KOFF - waqf al birr trust / kosova orphan and family fund	1999-2000	assistenza	Regno Unito
WCH - stichting war child	1999-2000	assistenza e educazione	Olanda

Tab. 2 - ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE LOCALI

NOME	PERIODO	AMBITI
Cdhrf	2000-2003	diritti umani
Mother Teresa	2000	aiuto umanitario
Women's democratic forum	2000-2003	tematiche di genere
Woman 2000	2000	tematiche di genere
Arti Kombëtar	2000	cultura
Ulpiana	2000	aiuto umanitario
Albanian Egyptian Association	2000	aiuto umanitario
Merhamet (muslim slav association)	2000	aiuto umanitario
Kodi	2000-2003	tematiche di genere
Ecologists' association	2000-2003	ambiente
Artists' association	2000	cultura
Writers' association	2000	cultura
Roma association	2000	aiuto umanitario
Counseling center for women and children	2001-2003	tematiche di genere
Family smile	2001-2003	tematiche di genere
Women wellness center	2001-2003	tematiche di genere
Handikos	2001-2003	handicap
Center for human rights	2001-2003	diritti umani
Free artists	2001-2003	giovani
Haxhi Zeka youth council	2001-2003	giovani
Grandjanska Iniciativa	2001-2003	cultura (bosniaca)
Metohija	2001-2003	giovani (serba)
Aquila	2001-2003	ambiente
Civil League of Kosovo	2001-2003	agricoltura
Agrokultura	2001-2003	agricoltura
Agrobleta	2001	agricoltura
Dituria albanian-egyptian	2002-2003	giovani
At Lorenz Mazreku	2003	giovani
Hana	2003	tematiche di genere
Gruaja 2000	2003	tematiche di genere
Briga	2003	tematiche di genere (serba)
Krug	2003	giovani
Fisherman association	2003	sport

PARTE SECONDA
LA PRESENZA UMANITARIA POST-BELLICA A PEJĚ/PEĆ

Tab. 3 - ORGANIZZAZIONI GOVERNATIVE

NOME	PAESE	PERIODO
THW – technisches hilfswerk bundesanstalt	Germania	2001-2003
USAID/OTI – us agency for international development/office of transitional initiatives	Stati Uniti	1999-2003
BRPM – bureau of population, refugees and migration	Stati Uniti	2002-2003
Cooperazione Italiana	Italia	1999-2000

Tab. 4 - COMITATI CROCE ROSSA

NOME	PAESE	PERIODO
ICRC – international committee of the red cross		1999-2003
IFRC – international federation of red cross and red crescent societies		2001
IRC – croce rossa italiana	Italia	1999-2000
GRC – german red cross	Germania	1999-2000
SRC – swiss red cross	Svizzera	1999-2003

Tab. 5 - NAZIONI UNITE

NOME	PERIODO
UN civil administration	1999-2003
UN police and judiciary	2001-2003
UNHCR	1999-2003
UNDP	1999-2003
UNICEF	1999-2001
WHO	1999-2000
WFP	1999-2000
OCHA	2001-2003
FAO	2000-2001
IOM	2000-2003
ILO	2001-2003

Tab. 6 - ALTRI ORGANISMI INTERNAZIONALI

NOME	PERIODO
OSCE	1999-2003
EU reconstruction	1999-2003
ECUM monitor mission	2001-2002

(per tutte le tabelle, fonti: Osce 2000-2003, Unmik 2000-2003, Shearer 2003 e Pandini 2001)

2.2.2 - GLI ATTORI ISTITUZIONALI

L'attore principale, per ruolo e responsabilità, della presenza internazionale in tutto il Kosovo è il complesso arcipelago delle Nazioni Unite, coordinato per le attività umanitarie dall'Ufficio centrale per le questioni umanitarie (Ocha). L'Onu è presente innanzitutto con la gestione dei primi due pilastri della struttura Unmik, composti dall'amministrazione civile Onu, dalla polizia Unmik, incaricata di formare il personale locale di polizia, dal personale giudiziario, necessario per garantire una corretta amministrazione della giustizia, e dagli esperti legali che si occupano della definizione delle proprietà. Il secondo pilastro era inizialmente affidato a Unhcr, che ha esaurito la sua funzione di assistenza umanitaria all'interno della struttura disegnata inizialmente, ma rimane comunque presente per il monitoraggio delle operazioni di rientro delle minoranze e l'assistenza per i cosiddetti rientri volontari. Sono presenti poi una serie di agenzie interne alle Nazioni Unite, come Undp, Unicef, Fao, Who, e di agenzie esterne, frutto di accordi internazionali, ma ugualmente affiliate all'Onu, e quindi inquadrare nelle strategie dell'Ocha. Si tratta di Iom e Ilo. Queste ultime conoscono una certa autonomia operativa e un minor grado di burocratizzazione rispetto a Unmik, anche perché non hanno responsabilità politiche. Inoltre queste sigle si occupano direttamente dell'implementazione di progetti, con finanziamenti sia propri che esterni. Nell'area di Pejë/Peć bisogna segnalare la presenza attiva dell'ufficio locale di Iom.

Il personale Onu conosce un frequente riciclo, e sovente opera con contratti da sei mesi a dodici mesi. Difficilmente avviene un passaggio di consegne tra il funzionario uscente e quello che gli subentra, anzi spesso si creano periodi di vacanza, così che non viene assicurata la continuità, neppure a livello amministrativo. Questo comporta la dilatazione della fase successiva al cambio di personale, dovuta a intuibili esigenze di ambientazione individuale, che non

permettono la piena efficienza operativa. Il lavoro svolto in precedenza può non venire considerato e negli uffici la memoria effettiva è così affidata ai collaboratori locali, che non conoscono ricambio. Esistono chiaramente anche svariati casi di funzionari Unmik presenti da diversi anni in Kosovo. Una parte abbastanza significativa del personale delle Nazioni Unite proviene da esperienze non-governative effettuate nel periodo dell'emergenza, che hanno permesso loro di sviluppare una certa attitudine pragmatica. Un'altra parte è invece costituita dagli Un-V, i cosiddetti volontari⁴⁴, che, dopo un contratto iniziale, hanno spesso la possibilità di venire assunti definitivamente. L'organizzazione del lavoro è rigidamente strutturata in procedure fortemente regolarizzate all'interno di gerarchie di ruoli e rigide distinzioni di ambiti di intervento, secondo una programmazione formalizzata ad alti livelli. Se questa caratteristica è necessaria per soddisfare le ovvie esigenze di garanzia e di impersonalità dell'organizzazione, rappresenta comunque un pachidermico limite al buon governo del territorio.

Un'altra tipologia di attore istituzionale è rappresentato dalle altre organizzazioni internazionali. Si tratta innanzitutto del terzo e del quarto pilastro della struttura Unmik: Osce e Unione Europea. La funzione della loro presenza è nel primo caso di osservazione delle istituzioni, di promozione della democrazia e di sensibilizzazione su tematiche di rilevanza civile; nel secondo di finanziamento di progetti che vengono poi affidati ad altri. L'Unione Europea è presente anche con una missione di monitoraggio, Ecum. Sono inoltre presenti il Comitato Internazionale della Croce Rossa, Icrc, con compiti operativi, soprattutto sul fronte dei dispersi, e alcuni comitati nazionali, come quello italiano, tedesco e svizzero.

Anche la Kfor si occupa direttamente di attività umanitarie, attraverso il Cimic⁴⁵, struttura che cura i rapporti con i civili che operano sul territorio, ne

⁴⁴ A loro viene riconosciuto infatti un abbondante rimborso-spese.

⁴⁵ Civil and Militar cooperation.

promuove la cooperazione e definisce progetti che vengono realizzati direttamente dal G5, sua cellula operativa. Unmik si può affidare a questa componente del contingente Kfor per l'implementazione rapida di progetti che richiedono tempi stretti di realizzazione. Le task force presenti sul territorio hanno a disposizione mezzi, per esempio di movimento terra, che difficilmente sono reperibili sul mercato. Il G5 ha funzionato in principio anche da collegamento tra le Ong e la struttura Unmik, ma questa funzione è andata ragionevolmente svanendo. Un ulteriore contributo umanitario è dato dalla Croce Rossa Militare, che, oltre all'assistenza sanitaria, si spende anche in campagne di sensibilizzazione e di educazione, rivolte soprattutto alle scuole dell'obbligo. Anche in questo caso l'efficacia degli interventi si scontra con il limite del riciclo frequente, anche se è assicurato un buon periodo di compresenza, attorno alle due settimane, per il passaggio di consegne. La Brigata viene rinnovata ogni quattro mesi, la continuità è garantita dal minor ricambio degli uffici di comando, che, data la loro posizione, maturano però una certa distanza dal territorio. I soldati Kfor vivono in totale isolamento e risultano estranei al contesto in cui si inseriscono, dato che non hanno alcuna libera uscita⁴⁶, e le uniche occasioni di interazione con la popolazione si presentano durante le uscite per servizio. Ad eccezione del Cimic Team, che vanta una maggiore libertà d'azione, i militari tendono a percepire la realtà che li circonda in maniera abbastanza distorta. Anche il rapporto con i civili internazionali non è sempre immediato: la vita in caserma, fondata su rigide gerarchie e sull'obbedienza, non abitua certo alla dialettica e alla ricerca di equilibri.

L'ultimo attore di derivazione istituzionale ha funzioni esclusivamente operative: le organizzazioni governative di cooperazione internazionale implementano direttamente progetti finanziati sia dal proprio governo, che da altri

⁴⁶ A differenza della missione Sfor in Bosnia.

finanziatori. A Pejë/Peć sono presenti la tedesca Thw e l'americana Usaid. Thw opera con una proverbiale efficacia teutonica, in particolare nei progetti di ricostruzione di abitazioni o di infrastrutture, nei quali non conosce eguali. Usaid agisce in stretta collaborazione con Iom. Le Og vengono a volte confuse con le Ong, a riprova di un progressivo avvicinamento fra i loro ruoli.

2.2.3 - IL SETTORE NON-GOVERNATIVO

Oltre alla presenza istituzionale, il settore umanitario è dominato dall'estremamente variegato panorama delle Ong, le organizzazioni non-governative. Dietro a questa definizione si raccolgono una serie di soggetti profondamente diversi per dimensioni, struttura, ambiti di intervento, modalità operative, finalità, orientamento ideologico, in numero tale da costituire una vasta gamma di possibili opzioni e da rendere difficile l'individuazione di tendenze univoche. Ogni Ong ha la sua storia, nella quale ha modellato la sua specificità; questa eterogeneità evidenzia che la formazione di questi "pezzi" di società civile globale si realizza attraverso le scelte via via adottate. Quale sia il ruolo delle Ong nelle nuove guerre è una questione aperta, sicuramente possiamo considerare questi soggetti non secondari agli attori istituzionali, seppure non ne abbiano l'autorità formale. Si cercherà di distinguere queste organizzazioni per dimensioni, abbinando alcune esemplificazioni relative a Pejë/Peć. La tabella precedente elenca ben sessantasette Ong che hanno operato tra il 1999 e il 2003 a Pejë/Peć. Prima dello scoppio delle ostilità, erano poche le Ong internazionali presenti nell'area. Tra le italiane va annoverata l'Associazione Papa Giovanni XXIII di Rimini.

Le grandi Ong, come Care International a Pejë/Peć, assomigliano più ad agenzie dell'Onu che ad associazioni. Questi colossi della cooperazione vantano strutture faraoniche, con una rigida organizzazione interna e l'affidamento a

procedure standardizzate ed impersonali, tanto da evitare a priori qualsiasi connotazione ideologica. Per entrarvi vi è una scrupolosa selezione, basate su requisiti di competenza e di esperienza. Il loro ambito di intervento è assai vasto e di alto profilo professionale. Esistono anche colossi connotati ideologicamente, ed a Pejë/Peć sono presenti due grandi Ong americane cattoliche come Mercy Corps International (Mci) o International Catholic Migrations Committee (Icmc). Ci sono poi le Ong di dimensioni apprezzabili e di respiro internazionale, per quanto non esagerate e con una identità abbastanza definibile e un'origine territoriale ancora evidente dalla localizzazione della sede centrale. Si tratta per esempio delle italiane Coopi e Intersos, o dell'irlandese e cattolica Goal, ognuna con la propria specializzazione operativa. Esistono poi i vari Refugees Council, Ong connotate solo nazionalmente e con un alto grado di professionalità, che, come suggerisce il nome, eseguono un lavoro specifico sui rifugiati e vantano un'attività pluridecennale su questa tematica. A Pejë/Peć sono presenti i concilii danese, norvegese e americano. Si arriva infine alle piccole Ong, mine vaganti della cooperazione e totalmente in balia degli eventi, che devono sopperire alla cronica mancanza di fondi con strutture precarie e personale non sempre molto qualificato. In questa categoria andrebbero annoverate, per dimensione, le esperienze di cooperazione decentrata⁴⁷, che costituiscono però una tipologia differente, in cui risulta centrale l'interazione con il contesto locale, a fronte di una minor specializzazione.

Un'altra possibile categorizzazione potrebbe fondarsi sulle variabili organizzative, riconoscendo quali sono i luoghi e i tempi dell'individuazione dei bisogni, dell'ideazione e della stesura del progetto, quale la struttura decisionale interna all'Ong stessa. La tendenza, soprattutto delle grandi Ong, è centralizzare la sede delle scelte, così da poter coordinare i progetti sparso per il mondo in una

⁴⁷ Queste esperienze verranno descritte nel corso della terza parte.

strategia complessiva. L'Ong matura al suo interno, spesso in maniera direttamente proporzionale alla sua grandezza, una rigida divisione di ruoli, inquadrata in un'elaborata gerarchia. Può così crearsi una distinzione tra chi concepisce il progetto e chi lo realizza, così come all'implementazione possono partecipare unità diverse della stessa organizzazione sulla base delle conoscenze necessarie alle fasi del progetto. Diventa fondamentale la comunicazione interna all'organizzazione stessa, che risulta non sempre immediata, anche a causa della differente dislocazione territoriale. I tempi della progettazione sono dettati dal finanziamento e vengono stabiliti a priori, senza attendere riscontri operativi, in genere si privilegia una certa fretta, a cui si tenta di sopperire con una maggiore intensità di intervento. Un'ulteriore scelta determinante per l'attività di qualsiasi Ong deriva dai costi di struttura, legati al suo funzionamento e al suo mantenimento. La voce principale si riferisce agli stipendi, e anche qua esiste un'ampia gamma di possibilità, considerando il livello totalizzante di coinvolgimento che un lavoro simile comporta. Le grandi Ong arrivano a corrispondere salari invidiabili, assimilabili a quelli riconosciuti al personale Onu. A questi vanno aggiunte le spese per veicoli, uffici, vitto e alloggio, e per il personale locale, che sommate possono avere un peso notevole sul complesso del progetto. Le Ong si devono confrontare poi con una serie di opzioni operative, tra le quali spicca il coinvolgimento delle risorse locali, o piuttosto l'affidamento preponderante a figure esterne⁴⁸.

Per quanto riguarda il finanziamento delle Ong, le fonti sono state di vario tipo, per comodità di analisi ne possiamo distinguere principalmente tre. Il primo è il contributo di privati, che può essere raccolto sottoforma di sottoscrizione popolare o può essere frutto di una donazione occasionale. Si tratta di una fonte esposta ai mutamenti di attenzione dell'opinione pubblica, e che richiede un investimento iniziale nella divulgazione pubblica delle proprie credenziali,

⁴⁸ Nel successivo capitolo approfondiremo questi elementi.

sottoforma di campagne pubblicitarie. Questi fondi garantiscono la possibilità di essere spesi con una certa libertà, a scapito dell'assenza di un controllo, dato che non sono vincolati ad un uso specifico, e spesso coprono la percentuale di partecipazione economica al progetto che viene richiesta nella maggior parte dei bandi di finanziamento. Il secondo è il finanziamento governativo, o da parte di un ente locale. In questi casi una delegazione del donatore visita il luogo di intervento e riconosce qual è l'attore giusto per le sue esigenze, privilegiando ovviamente le organizzazioni che siano espressione del territorio da essa rappresentato. Una volta concesso il finanziamento, l'Ong è abbastanza libera di scegliere le modalità di attuazione, con l'unico vincolo della destinazione di spesa. La terza fonte di finanziamento è rappresentata dalle istituzioni internazionali, che ricevono ingenti somme di denaro dalle conferenze dei paesi donatori e ne decidono successivamente la destinazione. In questi casi è prevista la partecipazione a gare d'appalto in loco, nelle quali bisogna vincere la concorrenza delle altre Ong, delle Og e anche di alcune agenzie esterne che potrebbero proporsi per la fase attuativa ed è necessario dimostrare la trasparenza e l'effettiva realizzazione del progetto. Le Ong spesso dedicano una parte consistente dei propri sforzi al reperimento di fondi, specializzazione molto richiesta nel mondo della cooperazione.

Bisogna anche segnalare le Ong locali, ed anche qui è utile distinguere almeno due categorie: le Ong effettivamente nate su iniziativa locale, presenti magari prima della guerra, e quelle create direttamente dalle Ong internazionali con lo scopo di assicurare continuità ai progetti implementati, o la cui costituzione era la finalità di un intervento in ambito sociale. Nella prima categoria vanno annoverate due casi rilevanti. Si tratta di Nenë Tereza, Ong ispirata all'opera dell'albanese Madre Teresa di Calcutta, che ha fornito durante gli anni Novanta l'assistenza sanitaria alla popolazione albanese, e il Centro per i diritti umani, che

PARTE SECONDA
LA PRESENZA UMANITARIA POST-BELLICA A PEJĚ/PEĆ

raccoglieva informazioni sulle violazioni inflitte alla popolazione civile e compilava un archivio assai documentato, che si coordinava con gli omologhi a livello regionale, promovendo la pubblicazione di questi dati e la loro diffusione anche in Europa.

capitolo 3 - OPZIONI ORGANIZZATIVE

Già nel quadro descrittivo della presenza umanitaria sono comparsi elementi di ambiguità, variabili organizzative con un'evidente influenza sull'andamento dell'implementazione del progetto, sui suoi esiti e sulla sua sostenibilità. Ci riferiremo qui di seguito soprattutto alle Ong, anche se molti degli spunti via via proposti potranno essere estesi, con le dovute cautele, agli altri protagonisti del settore umanitario, data anche la progressiva convergenza di ruoli e di modalità operative. L'elemento centrale di queste possibili impostazioni è il loro carattere intenzionale: gli attori del settore umanitario sono dotati di una razionalità limitata, sono immersi cioè in un processo e nel relativo discorso che tende a determinarli, eppure hanno un buon controllo sui vincoli strutturali e sul contesto in cui si inseriscono. Esiste una relazione irreversibilmente asimmetrica fra questi attori e il luogo in cui intervengono, così che gli elementi di ambiguità che andrò qui di seguito a tentare di isolare si basano comunque su scelte consapevoli, a partire dalla decisione di intervenire in un certo contesto. Solo nel paragrafo successivo cercherò di comprendere come questi elementi possano produrre effetti perversi.

2.3.1 - I COSTI DI STRUTTURA

Una delle maggiori contestazioni al mondo della cooperazione internazionale è l'accusa di trattenere per il mantenimento della propria struttura una percentuale eccessiva dalle somme destinate all'implementazione di progetti. Le grandi organizzazioni rispondono rendendo pubblica la quota del proprio budget destinata a questo capitolo, stimandola generalmente come inferiore al 10% e inserendola fra i motivi di un possibile finanziamento da parte dei cittadini, che vedrebbero oltre il 90% del proprio contributo destinato ai beneficiari. Questa percentuale così attentamente reclamizzata si riferisce però all'alimentazione della sola sede centrale, con un peso assolutamente non trascurabile delle campagne

pubblicitarie. La questione è che i costi di allestimento e di mantenimento della struttura operativa vengono conteggiati all'interno della somma destinata all'implementazione del progetto, di cui rappresentano in realtà una quota significativa. Bisognerebbe intendersi insomma su quali siano le voci di spesa propriamente definibili di struttura, e soprattutto su quanto siano necessarie per la buona riuscita del progetto.

Una struttura capillare permette ovviamente una presenza costante, con la possibilità di divenire operativi senza tempi spesi per l'allestimento di uffici o il reperimento del personale locale, ma richiede una somma ingente per il proprio mantenimento. La scelta di corrispondere salari di un certo livello, secondi, non di molto, solo a quelli del personale delle Nazioni Unite, come fanno i colossi non-governativi, favorisce l'assunzione di personale altamente qualificato, con competenze costruite nei migliori atenei del mondo, oltre a compensare gli ovvii disagi della lontananza dalle comodità occidentali. Nella ricerca curata da Silvia Pandini, si stima che, rispetto alle Ong da lei intervistate, la quota destinata al pagamento dei salari degli internazionali sul totale delle risorse, sia attorno al 13%. Al salario bisogna aggiungere le spese di vitto e alloggio, a volte garantite nel trattamento del personale, e quelle di trasporto internazionale, destinate ai viaggi aerei per i rientri in patria. Ci sono poi i salari corrisposti al personale locale, sensibilmente inferiori a quelli destinati ai colleghi internazionali, eppure superiori alla somme percepite esercitando qualsiasi altra professione in ambito locale. Un insegnante di scuola elementare guadagna circa centoventi euro, contro gli almeno quattrocento corrisposti a un interprete. Unmik non è mai intervenuta per disciplinare la politica dei salari e il trattamento di coloro che coadiuvano la presenza internazionale (autisti, interpreti, guardiani, esperti di vario tipo), ed ha fissato per i dipendenti del pubblico impiego salari nettamente meno generosi di quelli corrisposti dalle Ong.

Oltre ai salari bisogna considerare le spese destinate all'acquisto, o più facilmente all'affitto, di immobili destinati a sedi operative o ad alloggi del personale espatriato. Pejë/Peć dopo la guerra proponeva alle varie Ong affitti del livello delle capitali europee, sia per la scarsa disponibilità di appartamenti vuoti, sia per l'alta richiesta da parte degli attori internazionali. Un appartamento di media metratura nel centro della città fino a tutto il 2000 costava mensilmente attorno ai tremila marchi tedeschi, mentre prima della guerra raggiungeva i trecento. Con il progressivo assottigliamento della presenza internazionale, sono andate diminuendo anche le quote richieste per l'affitto di immobili, assestandosi attorno a un quinto di quanto corrisposto nella fase di emergenza.

Un altro importante capitolo di spesa è quello destinato al trasporto locale, cioè all'acquisto dei veicoli per lo spostamento del personale, alla fornitura di carburante e alla manutenzione, necessaria sulle dissestate strade kosovare⁴⁹. Le Ong privilegiano solitamente l'acquisto di fuoristrada di grossa cilindrata, che, a fronte di efficienti prestazioni, hanno un costo davvero ragguardevole, consumi elevati e, in caso di guasti, necessitano di tempi lunghi per il reperimento dei pezzi di ricambio. Altre spese riguardano l'acquisto e la manutenzione di apparecchiature informatiche, sempre soggette ai continui cali di tensione. L'ultima voce in uscita è quella dedicata alla produzione di materiale divulgativo, alla promozione del proprio operato e del proprio logo, anche se di norma queste ultime due funzioni vengono affidate alle sedi centrali.

I costi di struttura sono necessari, sia per quanto riguarda il personale, che deve essere giustamente retribuito, sia per i mezzi, anche se l'entità della spesa è determinata da una continua serie di scelte, sia operative sia organizzative, che gli attori umanitari compiono consapevolmente, creando così un'ampia casistica di

⁴⁹ Uno degli elementi che distinguono un villaggio serbo da uno albanese è la presenza di una strada asfaltata.

configurazioni possibili. Riprendendo il caso dell'affitto, riporto⁵⁰ l'esempio di due soluzioni estreme adottate a Pejë/Peć: *"All'interno di questo panorama esistono due casi che si distinguono, due organizzazioni che hanno compiuto scelte diverse: Thw, una Ong⁵¹ che si occupa di assistenza tecnica, e Trentino con il Kosovo. La prima ha comperato e ristrutturato a proprie spese una struttura quasi distrutta facendone il proprio quartier generale, la seconda invece merita qualche parola di approfondimento. Trentino con il Kosovo ha continuato l'esperienza iniziata a Pejë/Peć dall'Associazione Papa Giovanni XXIII ed ha strutturato la propria sede in una casa serba abbandonata dopo la fuga dell'estate '99. I padroni della casa, rifugiatisi a Belgrado, ricevono un regolare affitto pari a 300 dm".* Si tratta delle due polarità, che dimostrano la possibilità di assumere decisioni assai diverse, anche se il lodevole comportamento di Trentino con il Kosovo rappresenta la vera eccezione. Un'altra scelta unica è quella della famiglia Cooper, americani trapiantatisi a Pejë/Peć.

Nella prassi le scelte tendono piuttosto ad uniformarsi a un modello di gestione manageriale, che riduce sensibilmente le possibilità. Bisogna anche considerare l'appartenenza culturale del personale internazionale è omogenea e può arrivare a tramutarsi in affinità intellettuale, anche a causa di percorsi di formazione simili. Assumendo una prospettiva neoistituzionalista, è possibile descrivere questo processo di omogeneizzazione nei termini di isomorfismo istituzionale⁵², come risultante dell'avvenuta strutturazione degli eterogenei attori umanitari, che si trovano ad affrontare simili condizioni ambientali, in un campo organizzativo definito, con la sua vita istituzionale e i suoi connessi cerimoniali.

⁵⁰ Pandini Silvia, *L'insostenibile cooperazione: il caso di Pec/Peja*, Osservatorio Balcani, 2001.

⁵¹ Come abbiamo visto precedentemente, si tratta in realtà di una Og.

⁵² Powell W. Walter e DiMaggio Paul J. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino 2000.

2.3.2 - IL RAPPORTO CON IL TERRITORIO

Il settore umanitario tende così ad uniformarsi a scelte simili, riproponendo procedure standardizzate di intervento, che non riescono a modellarsi sull'irriducibile complessità locale, perché concepite secondo predeterminati criteri validi universalmente. I manuali forniscono indicazioni per affrontare determinate situazioni, indipendentemente dalla contestualizzazione; anzi si presume che la professionalità richieda un certo distacco, necessario per assicurare l'imparzialità della presenza. Il criterio umanitario dell'equidistanza dalle parti in conflitto diventa semplice distanza, che si riflette nella scarsità delle occasioni di confronto. Il personale internazionale non riesce normalmente a ridurre la distanza culturale e mentale dal luogo in cui si inserisce fino a un livello di conoscenza, quantomeno approssimativa, delle dinamiche comunitarie e delle peculiarità culturali. Gli operatori internazionali personalmente interessati ad approfondire la conoscenza del posto si affidano esclusivamente allo studio di fonti documentarie o di pubblicazioni in materia, senza confidare nel più difficile dialogo interculturale. Gli internazionali si incontrano-scontrano quotidianamente con la società albanese, che, nonostante si immagini come avamposto americano nei Balcani, rimane distante nella sua strutturazione dal modello occidentale. Profondo è il ruolo delle tradizioni e marcato è il senso dell'onore: la comunità kosovaro-albanese subisce ancora l'antica influenza del famoso Kanun⁵³. Minore distanza è invece ravvisata nei confronti della minoranza slava, tanto da poter indurre alcuni internazionali,

⁵³ Il Kanun di Lek Dukagjini è un insieme di norme consuetudinarie raccolto e codificato da un padre francescano nei primi decenni del Novecento. La sua origine viene tradizionalmente fatta risalire all'opera del principe Alessandro, detto Lek, personaggio storico della prima metà del XV secolo. Nelle terre abitate dagli albanesi esistono diverse versioni di Kanun, che nel complesso costituiscono la base morale e giuridica della società; quello di Lek Dukagjini è rispettato nella zona di Tropoje, di Kukesh, di Scutari e nel Kosovo occidentale. In Kosovo il Kanun continua tuttora a mantenere una maggior autorevolezza della legge ufficiale, soprattutto nei villaggi, probabilmente incrementata da un processo post-bellico di riscoperta delle tradizioni.

dopo qualche mese di permanenza, a una maggiore simpatia nei confronti dei serbi, attuali vittime kosovare della violazione dei diritti umani.

La lingua rappresenta un ostacolo insormontabile per un tentativo di radicamento territoriale: l'albanese vanta trentasei lettere, contro le "sole" trenta del serbo-croato. Assai raramente si trovano operatori che conoscano almeno una delle due lingue parlate⁵⁴. Si è verificata invece la tendenza opposta: molti giovani kosovari si sono dedicati al miglioramento del loro inglese scolastico o all'apprendimento dell'italiano, poco parlato in Kosovo⁵⁵. Avere buoni interpreti è cruciale, soprattutto nella capacità di intermediazione culturale, di rendere intelligibili i comportamenti altrimenti incomprensibili di popolazioni altre, di essere "ponti" nell'interazione quotidiana. Raramente il personale internazionale costruisce relazioni informali con i kosovari, con il quale più facilmente intrattiene semplici rapporti professionali, limitandosi alle interazioni necessarie nella vita quotidiana. Questo atteggiamento è scelto per evitare che alla relazione in ambito lavorativo si sostituisca un rapporto di amicizia, che minerebbe il distacco professionale perseguito nell'azione umanitaria.

Si è sviluppata una gamma di attività volte a soddisfare le esigenze personali degli operatori umanitari: all'ora di pranzo un ristorante, con cucina e prezzi continentali, nel centro di Pejë/Peć, dove hanno sede gli uffici di Unmik, è affollato di divise della polizia dei più svariati paesi del mondo, dallo sceriffo texano in pensione allo spaesato vigile cingalese, intervallate da abiti civili su cui risalta il badge Un, in un intrecciarsi di pistole e radio ricetrasmittenti. Per cenare è preferita una pizzeria con forno a legna, in cui il proprietario kosovaro accoglie la clientela con un simpatico accento pugliese. Per chi preferisce cucinare in appartamento, magari in compagnia di altri internazionali oppure davanti alla televisione

⁵⁴ La maggioranza degli albanesi, soprattutto se superiori a trent'anni, parla malvolentieri o anche solo capisce il serbo-croato.

⁵⁵ A differenza dell'Albania, nonostante in entrambi i luoghi sia ampiamente diffusa la Rai.

sintonizzata sul satellite o al computer connesso al web, e preferisce variare la monotona dieta balcanica, c'è a disposizione un negozio con importazioni alimentari dall'Europa, e soprattutto dal Bel Paese. Alcune voci maligne affermano che, per soddisfare i redditizi bisogni degli internazionali, sia sorta anche qualche casa di appuntamenti. Appena è possibile una vacanza, l'internazionale preferisce poi fuggire dal Kosovo, e, se non torna in patria, si consola con il vicino mare di Salonicco. Il personale espatriato tende a sviluppare una sorta di vita quotidiana parallela rispetto al contesto in cui vive e agisce.

2.3.3 - I RAPPORTI FRA LE ONG

Il personale internazionale vive una quotidianità molto simile e, soprattutto, lavora secondo procedure standardizzate; si potrebbe allora presumere che questi due elementi concorrano ad armonizzare nel complesso l'intervento della comunità internazionale, a renderlo un continuum che riduca sovrapposizioni foriere di sprechi e arrivi a coprire in maniera omogeneo il territorio. Sarebbe auspicabile, in questo ipotetico scenario, l'individuazione di spazi di condivisione fra i diversi attori, in cui sia possibile avviare un fecondo scambio di pratiche e un confronto sui limiti incontrati nel proprio operato. L'approccio e la metodologia simili non impediscono invece un evidente frazionamento, sia in termini di progetti, sia di attori. La distribuzione territoriale dell'intervento è tutt'altro che omogenea, ed è determinata dalla locazione dei finanziamenti, decisa da delegazioni ministeriali che effettuano visite di pochi giorni. Gli effettivi bisogni della popolazione non determinano l'intervento della comunità internazionale, creando un paradosso che pone legittimi dubbi sull'efficacia umanitaria della presenza, a fronte di un'entità spropositata di finanziamenti.

Il carattere intermittente dei finanziamenti e la loro capacità di determinare tempi, luoghi e ambiti di intervento, non vengono ricomposti in alcuna sede politica.

Non esiste alcuna forma di controllo pubblico sull'operato delle Ong, che, nella loro micro-azione, devono rendere conto solo ai livelli superiori della propria organizzazione, attraverso una minuziosa opera di redazione di documenti e report sulle attività svolte, che sottraggono enormi energie agli operatori sul campo. Unmik non è riuscita a legittimarsi come autorità deputata al controllo e alla disciplina dell'intervento e della presenza umanitaria. Questa cattiva pratica ha favorito evidenti sprechi, e un certo atteggiamento di selvaggia onnipotenza degli attori umanitari, che non conoscono limiti esogeni al proprio operato. L'autoreferenzialità degli attori e la mancanza di un'autorità riconosciuta hanno impedito qualsiasi forma di coordinamento fra Ong, organismi internazionali e autorità locali, tanto che il quadro d'insieme appare decisamente caotico. I Mwq sarebbero l'occasione per tentare un efficace livello di coordinamento su una questione specifica. In queste sedi prevale piuttosto un'impostazione formale, che inibisce qualsiasi spinta alla condivisione, e favorisce il prevalere di una malcelata gelosia operativa delle varie Ong.

Il panorama umanitario si configura come un mercato deregolamentato, in cui la domanda non è rappresentata dalla popolazione, ma da decisioni prese altrove. Le priorità individuate dalle autorità locali devono incontrare la simpatia di qualche donatore disposto, sulla base dei propri interessi nell'area, a concedere il finanziamento. Essendo limitata la disponibilità di finanziamenti, si instaura un regime di concorrenza nell'offerta, che non favorisce la costruzione di un necessario discorso pubblico. Le Ong non possono sottrarsi alla rincorsa al finanziamento, alla quale devono subordinare principii e valori, e appaiono come mere esecutrici di progetti pensati e pianificati in ambienti lontani da quelli in cui operano. Per ritagliarsi un ruolo nel mercato umanitario diventa indispensabile la gestione manageriale delle Ong, che si somma a una strutturazione fortemente gerarchizzata. Le persone che vi lavorano devono tacere questa dissonanza che

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

vivono quotidianamente, e spesso non condividono le scelte adottate e imposte dalle sedi centrali, arrivando a maturare un distacco sia dalla propria presenza in un altro luogo, sia dal proprio operato, impostato su procedure impersonali. L'obiettivo rimane la sola implementazione di progetti, con poca cura alla qualità e alla sostenibilità degli stessi, al loro contenuto, alle ricadute sul territorio.

capitolo 4 - GLI EFFETTI PERVERSI DI UNA PRESENZA INGOMBRANTE

Gli elementi di ambiguità presenti nell'azione umanitaria permetterebbero agli attori di compiere autonomamente scelte, anche se abbiamo osservato come queste tendano ad uniformarsi attorno a una posizione di distanza dal contesto, che denota la coniugazione negativa di queste opzioni: costi di struttura spropositati, mancanza di radicamento territoriale e autoreferenzialità degli attori sono caratteristiche di una presenza motivata sulla base di superiori motivi etici. Queste modalità di presenza e di azione degli attori umanitari generano oltretutto una serie di effetti perversi, cioè di *"effetti individuali o collettivi non inclusi negli obiettivi perseguiti dagli attori"*⁵⁶, che derivano dalla giustapposizione di comportamenti individuali e acquisiscono rilievo quanto più è estesa la libertà individuale. Come abbiamo visto con gli esempi estremi di Trentino con il Kosovo o con i Balkan Sunflowers, gli attori hanno un'ampia libertà, sebbene siano immersi in un processo con caratteristiche ben determinate. Gli effetti indesiderati di composizione della presenza umanitaria si configurano con una combinazione che riflette l'asimmetria del loro rapporto con il contesto locale. Riprendendo i tre criteri suggeriti da Boudon, potremmo affermare che gli effetti perversi dell'azione umanitaria si generano dal raggiungimento dei propri obiettivi da parte di tutti gli individui presenti, nel senso che la standardizzazione delle procedure evita l'insuccesso formale; questa situazione genera soprattutto mali non previsti, mentre i beni generati sono preventivati in quanto obiettivi del progetto; l'ultima caratteristica è particolare, e si discosta dal modello del sociologo francese: gli effetti non desiderati e non desiderabili non si applicano agli attori umanitari, ma ai beneficiari dell'azione umanitaria, alla comunità locale che dovrebbe trarre giovamento dalla presenza internazionale. Il quarto criterio, cioè la prevedibilità

⁵⁶ Boudon Raymond, *Effetti "perversi" dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano 1981.

degli effetti perversi, verrà ripreso nella conclusione come strumento di giudizio della presenza umanitaria.

2.4.1 - LE DISTORSIONI DEL MERCATO

L'effetto perverso che risulta maggiormente visibile riguarda l'impatto economico sia della semplice presenza di stranieri sia delle scelte organizzative. L'abbondanza non regolamentata di denaro ha favorito un arricchimento temporaneo e non sostenibile, e ha distorto il mercato più di stimolarlo, creando una crescita assolutamente effimera. Molte attività sono nate per soddisfare le esigenze di consumo degli internazionali, favorendo fra i rari investitori locali la propensione a intraprendere attività di ristorazione o di intrattenimento, piuttosto che, per esempio, avviare imprese di sviluppo agricolo, settore di grosse potenzialità in Kosovo, dove invece si trovano sul mercato molti prodotti ortofrutticoli importati dalla Macedonia. Con l'arrivo degli internazionali, si è resa disponibile un'enorme quantità di denaro liquido, favorendo la disponibilità sul mercato minuto di ogni tipo di merce, ma a prezzi spesso proibitivi per la popolazione locale. Il costo della vita a Pejë/Peć appare insostenibile per uno stipendio kosovaro, e non si allontana molto dai prezzi occidentali. Il passaggio dal marco tedesco all'euro ha favorito un'inflazione fulminea: in un anno i beni di consumo hanno quasi raddoppiato il loro costo, per poi tendere a stabilizzarsi. La repentina ricostruzione degli edifici distrutti dalla guerra ha favorito un disboscamento selvaggio in alcune aree, e soprattutto una crescita spropositata del settore edilizio.

L'entità dei salari corrisposti al personale locale e la disponibilità a pagare affitti altissimi ha permesso che l'offerta di figure professionali e di immobili venisse convogliata unicamente verso la domanda internazionale. Durante l'emergenza risultava più conveniente mantenere sfitto un appartamento, in attesa che ci

cascasse lo straniero di turno, piuttosto che affittarlo a una famiglia kosovara, la quale avrebbe corrisposto un affitto incredibilmente più basso. Le professioni più desiderabili socialmente sono tuttora quelle di ausilio alla presenza internazionale. Un esempio eclatante: l'addetto all'Internet Point di Villaggio Italia percepisce uno stipendio superiore al Sindaco di Pejë/Peć. Queste tendenze sono state chiaramente soggette all'andamento delle presenze: al boom iniziale è seguito un lento ma inesorabile declino. Nonostante l'evidente stagnazione della possibilità di venire assunti dagli organismi internazionali, non sono assolutamente diminuite le aspettative, soprattutto dei giovani, in questa direzione. Addirittura Pejë/Peć è diventato polo di attrazione per un, seppur limitato, flusso migratorio dal vicino paese delle aquile. Non esistono dati per quantificare questa presenza. Alcuni uomini sono partiti dalle zone montagnose del nord dell'Albania per cercare un impiego temporaneo nel campo delle costruzioni, fervente con la ricostruzione, e, ancora nel 2003, sono quotidianamente soliti aspettare vicino a un benzinaio nel centro della città di venire contattati da un caporale. Qualche ragazza, proveniente magari da Tirana e quindi con un certo respiro cosmopolitico rispetto ai kosovari, e con un buon livello d'istruzione, ha trovato in Kosovo la possibilità di percepire uno stipendio anche doppio rispetto a quello ottenibile nella capitale albanese, con l'indubbio vantaggio per gli internazionali di assumere persone con un minimo distacco dal contesto e la conoscenza della lingua locale.

La possibilità di impiego presso qualche organizzazione internazionale ha influenzato profondamente la struttura occupazionale di questa municipalità. A marzo 2001 Silvia Pandini conta nella sua ricerca millecento persone assunte a vario titolo nelle ventiquattro organizzazioni da lei intervistate, campione che rappresenta il 40% della popolazione totale. Questa cifra non comprende i circa quattrocento collaboratori locali della Kfor e nemmeno il personale assunto dalle agenzie, che si può desumere dal dato Osce di maggio 2000, che distingue fra

local e international staff, fornendo un dato complessivo di circa novanta lavoratori kosovari. Possiamo stimare fra le tremiladuecento e le tremilaquattrocento persone che hanno prestato la loro opera fra il 1999 e il 2001 alla presenza internazionale, su una popolazione inferiore alle centotrentamila unità, e contro i duemilasettecento ufficialmente impiegati nel settore secondario. Secondo i dati dell'Istituto Statistico del Kosovo la popolazione di entrambi i sessi in età lavorativa, cioè compresa fra i venti e i sessantaquattro anni, rappresenta il 52% del totale. Il dato che ne risulta è impressionante: una persona su diciannove abili al lavoro ha lavorato per gli internazionali. Considerando che i nuclei famigliari kosovari, e in particolare quelli albanesi, sono sempre di una certa dimensione, possiamo affermare che la maggior parte delle famiglie della municipalità di Pejë/Peć ha avuto almeno un membro impiegato presso enti o organizzazioni internazionali. In questo dato non sono compresi gli impiegati nella pubblica amministrazione, retribuiti da Unmik, ma senza funzioni di supporto diretto alla presenza internazionale.

2.4.2 - L'INFANTILIZZAZIONE DELLA COMUNITÀ LOCALE

L'impatto economico, con il suo effetto distorsivo, è stato accompagnato da un processo di infantilizzazione della comunità locale, che ha agito sia a livello socio-politico che economico, nonostante fosse esplicito obiettivo della missione internazionale la stimolazione della società civile locale e degli organi di autogoverno. Questa tendenza ha cronicizzato la mancanza di una classe dirigente albanese, eredità dei dieci anni di dominio serbo, e ha confermato sul campo uno degli elementi della costruzione del discorso umanitario: la vittimizzazione, intesa come processo di spoliazione degli aspetti umani delle vittime, portatrici quindi di soli bisogni. Il convogliamento di una quantità immane di aiuti e la conseguente presenza umanitaria hanno alimentato aspettative di mera

assistenza, contribuendo a incentivare un atteggiamento passivo e attendista da parte della popolazione, in coerenza con l'approccio emergenziale e l'idea di solidarietà industriale. Anche nelle fasi successive alla primissima emergenza, l'aiuto ha avuto la forma del dono neutrale, asettico e senza reciprocità, rinvigorendo i rapporti asimmetrici intrinseci alla presenza umanitaria, e perpetuando meccanismi di subalternità. Se l'abbondanza di risorse del primo biennio ha favorito un meccanismo assistenzialistico, la progressiva diminuzione di aiuti ha permesso che la presenza umanitaria diventasse qualcosa di cui approfittarsene a livello personale. L'aiuto è diventato un privilegio da pretendere con insistenza, ma rimane uno dei pochi elementi che legittimano, agli occhi della gente comune, l'invadente permanenza del settore umanitario.

A questo si aggiunge un ulteriore elemento di delegittimazione della presenza internazionale, inizialmente accolta come liberatrice. La popolazione kosovaro-albanese fatica a riconoscersi in un'entità statuale, che nel passato era identificata con gli onnipotenti serbi, e la cui autorità rimane comunque subordinata, soprattutto nelle realtà rurali, a quella del Kanun, vero regolatore dei rapporti comunitari. Ingenuamente, la presenza umanitaria non ha saputo considerare questi evidenti elementi, e questo scompensamento non è stato recuperato nemmeno sul campo, dove prevale da parte internazionale un senso di distanza, che non permette di comprendere la situazione locale, presupposto a qualsiasi azione efficace. L'amministrazione Unmik è percepita come estranea, imposta, ed effettivamente sono scarsi gli spazi di effettivo potere degli organi locali, che si sentono deresponsabilizzati in un processo imposto e senza spazi partecipativi. La difficoltà di avviare in Kosovo dinamiche di partecipazione attraverso l'attribuzione di responsabilità non giustifica l'assenza di sforzi in questa direzione.

La possibilità di percepire stipendi assai più elevati della media ha favorito inoltre una netta "fuga di cervelli" dal settore pubblico. Le persone con una buona

conoscenza dell'inglese o dell'italiano, quindi le più istruite, hanno preferito farsi assumere come interpreti, piuttosto che mettere le proprie conoscenze a disposizione degli organi locali di governo. Si racconta che nell'autunno 1999 fosse quasi impossibile trovare un professore di inglese disposto a insegnare nelle scuole superiori. Questo processo ha cronicizzato la mancanza di una classe dirigente. A questo si somma l'incertezza istituzionale che caratterizza qualsiasi ambito in Kosovo, a riguardo si possono considerare due esempi. Il primo riguarda la possibilità per studenti kosovari di studiare nelle università europee, e specificamente italiane, occasione per la comunità internazionale sia di fornire competenze di alto livello, non ipotizzabili nel precario sistema kosovaro, sia di favorire una certa sensibilizzazione democratica per la futura classe dirigente, distaccandosi dal nazionalismo che permea qualsiasi ambito della realtà kosovara. Questa opzione è negata dal mancato riconoscimento del sistema di istruzione kosovara, prosecuzione di quello clandestino piuttosto che del sistema ufficiale jugoslavo. Il secondo si riferisce all'impossibilità per qualsiasi imprenditore estero di investire in Kosovo, data l'impossibilità di determinare in quale contesto nazionale si trovi, con una insormontabile complicazione delle procedure burocratiche di commercio estero.

2.4.3 - LA PERDITA DELL'ALTERITÀ E L'IMPOSIZIONE CULTURALE

La società kosovara ha rinunciato a qualsiasi protagonismo e subisce oggi un processo di sviluppo esogeno, che ha già svelato la sua volatilità. L'elemento nazionalista trova il campo libero per poter rappresentare, ancora oggi, l'unico discorso pubblicamente condiviso. La situazione diventa frustrante perché l'unico modello di sviluppo ipotizzabile per questa travagliata area rimane il modello occidentale. La politica di Unmik ammette questa direzione obbligata, antepoendo il raggiungimento di adeguati, ma poco realistici, standard alla definizione finale

dello status della regione. Sicuramente il processo di integrazione europea rappresenta l'unica strada percorribile per lo sviluppo dei Balcani, ma questo percorso deve muoversi dalle particolarità di quest'area, senza omologarle all'altra parte dell'Europa. L'alterità viene semplicemente negata, o al massimo relegata a elementi di folklore, nonostante si tratti di popolazioni indubbiamente europee. L'influenza dell'Europa occidentale ha favorito anche l'esaltazione dell'anacronistico modello dello stato-nazione, inapplicabile, se non a seguito di accurate pulizie etniche, nell'intricato mosaico balcanico.

L'immaginario collettivo del popolo kosovaro è stato irrimediabilmente compromesso dall'illusione di un repentino arricchimento, che, nonostante abbia subito mostrato la sua inconsistenza, continua ad avere un effetto totalizzante. A livello economico, l'ostentazione dello stile di vita occidentale ha creato una serie di bisogni insostenibili in questa realtà, così, mentre il letto dei fiumi è sempre più costituito da lattine delle solite bibite, la gente non raccoglie più i frutti selvatici. È il risultato combinato delle campagne di logo avviate anche qui dalle grandi marche e, soprattutto, della convivenza quotidiana con individui occidentali, impegnati a non farsi mancare nulla. La sovraesposizione di elementi di ricchezza occidentale ha illuso soprattutto le giovani generazioni circa una presunta facilità nell'arricchirsi in Europa, confermata dai racconti dei numerosi kosovari emigrati, che tacciono le difficoltà ed esaltano i simboli di benessere. Per i giovani non ci sono alternative all'emigrazione, scelta dolorosa ma inevitabile per avere prospettive future. L'applicazione di un modello consumista, insostenibile in sé, diventa qui anche frustrante.

La mancanza di radicamento territoriale di tutta la presenza internazionale è stata compensata da una decisa imposizione di un modello esterno, effimero ed improponibile in Kosovo. La schizofrenia della comunità internazionale, da un lato magnanima dispensatrice di abbondanti aiuti, dall'altra spietata fagocitatrice di

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

qualsiasi specificità locale, ha creato un meccanismo di dipendenza, non solo economica, dall'occidente. Il personale incaricato di attuare i progetti di sviluppo e di democratizzazione non si è dimostrato all'altezza della situazione, nonostante la lista dei titoli accademici dovesse suggerire altro. Appare davvero inusuale che, mentre veniva varata la più grande missione delle Nazioni Unite, non sia stato valutato l'impatto della presenza internazionale e le sue eventuali ricadute.

CONCLUSIONI ALLA SECONDA PARTE

L'azione umanitaria nell'area di Pejë/Peć appare un caso tendente all'isomorfismo istituzionale⁵⁷, in quanto condotta da un numero assai elevato di organizzazioni ed organismi, che, nonostante siano soggetti estremamente eterogenei, tendono a compiere scelte operative simili, uniformando così le modalità di azione a procedure standardizzate, che raramente tengono nell'opportuna considerazione il contesto locale. Questa similitudine operativa non implica l'efficacia dell'intervento nel suo complesso: è scarsa la possibilità di sostenere un coordinamento fra gli attori umanitari, che anzi sono interessati da un regime di concorrenza, favorito dall'intermittenza dei finanziamenti. La progettazione avviene a priori e non coinvolge le indubbe e potenziali risorse locali, implicandone la deresponsabilizzazione. A questo elemento di scarsa conoscenza del territorio si aggiungono le esternalità prodotte dalla presenza di personale internazionale, che sfociano nell'imposizione culturale, che non lascia spazio al riconoscimento dell'alterità e a nessun confronto dialettico con i beneficiari dell'intervento, ma propone un modello indotto e insostenibile.

Qualsiasi azione sociale può produrre un ampio numero di effetti perversi, più o meno significativi. L'intervento umanitario produce una serie di conseguenze non desiderabili sul territorio stesso in cui si colloca che modificano in maniera sensibile la rilevanza degli effetti perseguiti e arrivano ad alterare l'efficacia dei progetti implementati, pregiudicando soprattutto la sostenibilità del progetto e i suoi benefici nel lungo periodo, così da mettere in discussione il senso stesso della presenza. Gli effetti perversi dell'azione umanitaria possono essere immaginati come la risultante di due elementi caratterizzanti l'intervento umanitario: le dimensioni della presenza, cioè l'elevato numero di attori presenti, e le scelte

⁵⁷ Powell W. Walter e DiMaggio Paul J. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino 2000.

organizzative e operative adottate dai singoli attori. Nella definizione di effetti perversi fornita da Boudon, il sociologo francese suggerisce un quarto criterio da aggiungere ai tre già affrontati in introduzione: la prevedibilità. Gli effetti perversi dell'azione umanitaria in Kosovo non erano sicuramente previsti, eppure appare evidente che fossero prevedibili e, se non evitati, potessero essere affrontati. Le potenzialità racchiuse nella minuscola esperienza che descriveremo nella successiva, e ultima, parte confermano la possibilità di approcciare modalità diverse di presenza e di azione.

Una panoramica superficiale sull'intervento umanitario non fornisce certo un quadro stimolante, e allontana ogni rassicurante apparenza di bontà. La situazione sul campo a ci consente di problematizzare il discorso e di riconoscere possibilità diverse, spostando su queste il centro del dibattito. Risulta evidente quanto sia lontano la dissertazione teorica sull'umanitario, che si polarizza attorno a due posizioni integrali: il buono per definizione contrapposto all'assolutamente cattivo, la giustizia contro lo sfruttamento. Il settore umanitario si inserisce in un'epoca dominata da enormi ingiustizie a livello planetario e, sebbene sia possibile individuare tendenze e orientamenti, è nella specificità degli attori che si realizzano identità e modalità organizzative diverse, e fra loro conflittuali.

PARTE TERZA

LA COOPERAZIONE DECENTRATA DI BERGAMO PER IL KOSOVO

“L’azione umanitaria acquista, credo, tanto più valore quanto più si sgancia dall’ideologia umanitaria, da quell’immaginario nutrito di carità e supponenza che non riconosce la dignità e la responsabilità delle vittime.”

(Luca Rastello, *La guerra in casa*)

“Non si può amare tutti gli uomini. Si può amare una classe sola (e questo l’hai capito anche te). Ma non si può nemmeno amare tutta una classe sociale se non potenzialmente. Di fatto si può amare solo un numero di persone limitato, forse qualche decina, forse qualche centinaio.”

(don Lorenzo Milani, *lettera del 7-1-66 a Nadia Neri*)

“Noi, quattro lire e noi quattro amici e poi che ci importerà del mondo che non sa guardare in faccia mai la realtà.”

(I Nomadi, *Quattro lire e noi*)

“Si è via via costruito un progetto che è riuscito perché l’obiettivo era alto. Impondeva di superare i propri confini.

Per questo obiettivo valeva la pena lasciar perdere qualcosa di noi – singoli e organizzazioni – per puntare all’obiettivo comune.”

(Luigi Battaglia, operatore volontario di Bergamo)

“Quando siamo tornati, la mamma ha iniziato a piangere, perché diceva: «Tutta la nostra ricchezza è andata così!».

Io invece mi sono messo a ridere e lei ha detto: «Ma sei scemo, perché ridi?». Io ho detto: «Mamma, visto che tutti siamo vivi, è questo che conta: la vita umana.» Alla fine la casa verrà costruita ancora.”

(Liridon Blakay, di Jabllanicë e Vogël, interprete per Ipik)

INTRODUZIONE ALLA TERZA PARTE

Dopo aver evidenziato i limiti intrinseci all'intervento umanitario nella municipalità di Pejë/Peć, andremo ora a isolare un singolo caso di organizzazione che opera in quell'area, e si inserisce quindi nel panorama precedentemente delineato. Il soggetto della terza e ultima parte è "Bergamo per il Kosovo"¹, piccola organizzazione che si distingue dagli altri attori umanitari perché presenta alcune specificità che la rendono un'anomalia, tanto da renderne assai difficile una definizione esauriente. Non si tratta sicuramente di una Ong, ma nemmeno di un semplice gruppo informale di volontari; sicuramente l'esperienza in questione è descrivibile nei termini di cooperazione decentrata, anche se in parte se ne discosta sensibilmente, a causa del suo basso livello di istituzionalizzazione. Come suggerisce il nome, a livello spaziale questa esperienza si sviluppa fra due ambiti territoriali profondamente diversi: la provincia di Bergamo, in Lombardia, e il distretto di Radavac, vallata che si apre dalla città di Pejë/Peć in direzione del Montenegro; questa natura bidimensionale deve essere tenuta nell'opportuna considerazione, con il dovuto rispetto per la differenza dei reciproci ruoli dei due territori, uno promotore dell'intervento e l'altro suo beneficiario.

Le carenze per la descrizione di BgxK dei concetti e delle categorie utilizzate nelle esperienze di cooperazione decentrata vengono in parte compensate facendo ricorso all'analisi di organizzazioni effimere in ambienti estremi² e ad alcune similitudini con l'impresa sociale³, dato che, come abbiamo visto, la presenza umanitaria in Kosovo è assimilabile a un mercato deregolamentato. La descrizione è resa maggiormente difficoltosa dalla scarsità di documentazione e di materiale scritto prodotti dalla stessa organizzazione, dal suo

¹ Da qui in poi abbreviato in BgxK.

² Lanzara Giovan Francesco, *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Editrice Compositori, Bologna 1992.

³ De Leonardis Ota, Mauri Diana e Rotelli Franco, *L'impresa sociale*, Anabasi, Milano 1994.

carattere informale, basato sulla spinta spontanea, e soprattutto dal fatto di non essere un'esperienza già conclusa, anzi in continuo divenire, dato che le prospettive di lavoro e di presenza si spingono fino a tutto il 2005. Queste carenze vengono compensate da riflessioni derivate dai racconti dei protagonisti di questa esperienza, dalla possibilità di ricostruire un quadro abbastanza completo, data la partecipazione del soggetto scrivente. BgxK si pone in continuità con una simile esperienza avviata in Bosnia-Erzegovina, a cui è necessario riferirsi per comprendere alcune peculiarità metodologiche. Cercheremo nel corso delle pagine seguenti di arrivare a fornire un'immagine soddisfacente, senza però soffermarci su tutti i progetti promossi e implementati, ma individuando attraverso alcuni esempi gli elementi organizzativi più originali e quindi maggiormente significativi.

La tesi che andiamo delineando è che le particolarità della singolare esperienza orobica nei Balcani contengano alcuni elementi propositivi, solo parzialmente espressi, che potrebbero potenzialmente rappresentare un tentativo di superamento degli effetti perversi della presenza umanitaria. La portata ambiziosa di questa affermazione non vorrebbe apparire una pretesa: non dimentichiamo di parlare di un caso estremamente limitato e circoscritto, frutto anche di una fortunosa coincidenza di condizioni favorevoli, che non può arrivare a costituire un modello riproducibile in qualsiasi condizione, ma piuttosto può suggerire un approccio diverso, una metodologia percorribile. L'obiettivo della terza parte è l'esplicitazione di questo embrione di proposta, momento finale di questo tentativo di problematizzazione dell'intervento umanitario in Kosovo, normalmente analizzato secondo schemi precostituiti. La terza parte cerca di adeguarsi all'impianto espositivo utilizzato nelle prima e nella seconda parte, così da completare il discorso con continuità e coerenza, quantomeno formale.

capitolo 1 - LA COOPERAZIONE BALCANOROBICA

In questo capitolo introduciamo tre elementi necessari per la contestualizzazione della presenza di BgxK. Nel primo paragrafo è contenuta una breve spiegazione di cosa sia la modalità decentrata di cooperazione internazionale, necessaria per intuire quale sia il livello di interazione fra i due territori. Viene qui brevemente specificata anche la differenziazione dell'esperienza orobica rispetto al modello canonico di cooperazione decentrata allo sviluppo. Il secondo paragrafo delinea sommariamente quale sia il substrato sul quale maturano l'interesse e la spinta verso i Balcani, individuando quali siano gli elementi presenti nella comunità bergamasca che hanno reso possibile la partecipazione coordinata di un ampio numero di realtà decisamente eterogenee, senza presupporre che ci sia una naturale connotazione territoriale. Nel terzo paragrafo narriamo il precedente del Comitato Accoglienza Profughi in Bosnia, di cui BgxK incarna una sorta di filiazione diretta, sia in termini di attori che di metodologia.

3.1.1 - LA COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO UMANO

La modalità decentrata si inserisce nel dibattito sulla cooperazione internazionale sviluppatosi con gli anni Novanta e rappresenta una risposta pragmatica a due fattori: il mutato scenario mondiale, con la fine della contrapposizione tra blocchi, sembra permettere la risoluzione dei problemi che affliggono l'intera umanità (richiamo all'umanitarismo e all'estensione dell'esclusione sociale), e soprattutto le politiche internazionali di cooperazione allo sviluppo hanno fatto emergere evidenti limiti nella loro stessa concezione verticistica, sia per la cooperazione governativa che per le Ong, in particolare quelle maggiormente istituzionalizzate. Lo sviluppo non viene più inteso come processo unilineare, unifattoriale ed esportabile, ma ne viene considerato il

carattere multidimensionale, esprimibile come ampliamento dell'arco delle opportunità individuali, inteso nei termini di qualità della vita umana. Perché lo sviluppo diventi umano, è necessario che la cooperazione sia decentrata, operi cioè sul piano locale, opportunamente articolato con i livelli nazionale e internazionale.

La cooperazione decentrata si definisce come "*rapporto di partenariato tra comunità locali organizzate*"⁴, finalizzato al rafforzamento delle capacità locali e del senso di appartenenza nei confronti dei processi di sviluppo, che assume in questo modo la connotazione di processo endogeno che si esprime nella definizione negoziata di un piano di sviluppo locale, articolato in progetti. Il livello locale non viene inteso come semplice dimensione micro, ma viene messo in relazione alle scale territoriali superiori, fuggendo così qualsiasi deriva localistica. La cooperazione decentrata vorrebbe inoltre collegarsi alla solidarietà spontanea, inserendola all'interno di un rapporto di cooperazione tra comunità organizzate, strutturato e collegato alle politiche locali e nazionali, dandole progettualità, spessore, continuità e strategia, e superando definitivamente la distinzione tra governativo e non-governativo.

La modalità decentrata si basa su alcuni elementi distintivi: la centralità della dimensione territoriale e della pluralità degli attori in essa presenti, l'approccio integrato e multidimensionale, la metodologia partecipativa, la convergenza tra micro e macro, la formulazione di piani di sviluppo locali, il collegamento a piani di sviluppo umano sostenibile, la sostenibilità come discriminante operativa, la necessità di un partenariato tra nord e sud del mondo e l'idea della possibilità di un processo di co-sviluppo. La cooperazione decentrata non rappresenta l'unico strumento delle politiche di sviluppo, ma si inserisce nei programmi di sviluppo

⁴ Ianni Vanna, *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Rosenberg & Sellier, Torino 1999.

umano promossi da Undp⁵. In questo quadro, la cooperazione decentrata si dota di una serie di strumenti operativi: il programma di sviluppo umano locale, che rappresenta la cornice di medio periodo nel quale si inseriscono i singoli progetti; il piano operativo, composto da differenti piani d'azione elaborati congiuntamente dai partner coinvolti; il piano d'azione locale, strumento d'intervento in un'area geografica ed amministrativa determinata; e infine i progetti, che definiscono le azioni specifiche da realizzarsi in funzione delle priorità definite attraverso i meccanismi partecipativi.

La forma qui descritta di cooperazione decentrata è la sua versione cristallizzata, sia in termini di procedure che di attori coinvolti. L'elevato grado di istituzionalizzazione può soffocare la spontaneità che vorrebbe coinvolgere, e arriva a costituire l'ennesimo modello, sicuramente più adeguato dei precedenti, ma ugualmente basato su procedure standardizzate, su una concezione operativa di derivazione manualistica. Le esperienze in Bosnia e in Kosovo promosse nel contesto della provincia di Bergamo sono definibili di cooperazione decentrata, solo se questa viene intesa in senso ampio, come rapporto di scambio tra comunità locali organizzate, non necessariamente inquadrato nel modello di sviluppo umano sostenibile promosso da Undp e Unops. L'attore principale di questi partenariati è la società civile, che a sua volta si dimostra in grado di coinvolgere l'amministrazione, le istituzioni e gli enti locali, e non viceversa. L'istituzionalizzazione viene mantenuta a un livello minimo, che lascia ampia possibilità di espressione alla spontaneità, alla capacità dei soggetti coinvolti di autorganizzarsi. Per questo motivo è necessario ricorrere a diversi concetti nella descrizione di BgXK, considerando che, quando ha origine il processo di cui questa organizzazione è la risultante (attorno alla fine del 1992, vedi paragrafo), non si parlava ancora della cooperazione decentrata come panacea di tutti i limiti della

⁵ United Nations Development Programme, agenzia dell'Onu dedicata allo sviluppo.

cooperazione allo sviluppo. La cooperazione di Bergamo è "inconsapevolmente decentrata", e ne rappresenta una possibile e originale variante.

3.1.2 - BERGAMO OPULENTA MA GENEROSA

L'entusiasmo con cui la comunità bergamasca ha partecipato ai programmi di partenariato con la Bosnia e il Kosovo affonda le sue radici anche in alcune caratteristiche proprie del tessuto sociale della provincia lombarda e ne rappresenta addirittura uno dei più alti momenti di espressione concreta e condivisa. Riconoscere la rilevanza di questo elemento fra i fattori che hanno reso possibile questo significativo esperimento di cooperazione decentrata non vuole prefigurare alcuna ipotesi neppure vagamente deterministica, e tanto meno vorrebbe riconoscere un virtuosismo ascritto alle stirpi orobiche. Questa specificazione assume ancor maggiore rilevanza se rapportata alla situazione politica della provincia di Bergamo negli anni Novanta, vera e propria roccaforte della Lega Nord, radicata soprattutto nei comuni delle due valli. Una prima caratteristica favorevole di Bergamo, forse apparentemente scontata, è la relativa prossimità geografica al valico di Trieste: la possibilità di dirigersi con un viaggio impegnativo ma gestibile sul luogo delle operazioni è un elemento che facilita la presenza massiccia di volontari, così come, nella fase di emergenza, l'invio di aiuti. Ma, come vedremo, non è solo la vicinanza a favorire la partecipazione di Bergamo.

L'economia della Bergamasca è florida: il territorio compete, come produzione di ricchezza, non solo a livello nazionale, ma europeo. Il sistema economico si fonda su una vasta rete di piccole imprese, affiancate da insediamenti industriali di una certa rilevanza, cosicché l'occupazione raggiunge vette inimmaginabili per il resto dell'Italia. Gli artigiani bergamaschi sono richiesti per la loro efficiente abilità in tutto il Settentrione, e alimentano lo stereotipo del

"muratore bergamasco", una macchina da lavoro che non brilla certo per sagacia. Il benessere è diffuso, ma difficilmente sfocia in ostentazioni di lusso. Si preferisce una certa moderazione, e non per caso: questa terra è fortemente connotata dalla religione e dalla morale cattoliche, tanto che la provincia bergamasca è una tradizionale zona "bianca", nel passato cioè era un feudo della Democrazia Cristiana. Le istituzioni ecclesiastiche possiedono, oltre a un patrimonio immobiliare senza eguali, l'esclusiva capacità di influenzare la vita politica e sociale, dato che possiedono le uniche significative emittenti sia radiofonica sia televisiva, e soprattutto il quotidiano diffuso capillarmente in tutte le case della provincia. Il dominio cattolico non ha impedito lo sviluppo di una sensibilità laica, rappresentata da un movimento di sinistra tutt'altro che residuale, capace anzi di manifestare con efficacia il proprio dissenso e nel contempo di dialogare con il cattolicesimo sociale.

Come accennato prima, la provincia di Bergamo è stata una delle principali culle del leghismo, che ha trovato terreno fertile nella proverbiale operosità che anima la vita economica, combinata con il senso di distanza maturato nei confronti delle istituzioni statali, percepite come colpevolmente inefficienti, e con la declinazione del rilevante elemento religioso in mero bigottismo. Il radicamento della Lega a Bergamo è l'espressione politica del progressivo assottigliamento della dimensione pubblica nella vita della comunità. Il "muratore bergamasco" lavora con ritmi inumani tutta la settimana, va a messa la domenica e nel poco tempo libero si dedica esclusivamente alla famiglia. Questa tendenza non è certo generalizzabile, anzi la deriva privatistica e la spinta al disimpegno hanno trovato compensazione nella grande solidarietà comunemente espressa dai cittadini bergamaschi.

Le attività di solidarietà sono favorite dalla disponibilità economica, che come abbiamo detto non è una condizione sufficiente, ma deve interagire con

diversi elementi culturali. Il cattolicesimo, in senso religioso e non di potere temporale, ha permesso la maturazione di una sensibilità diffusa, di attenzione alle situazioni di esclusione, di propensione alla beneficenza. Il benessere ha incentivato una vivace vita culturale, animata da soggetti in grado di superare il provincialismo sempre in agguato. Una percentuale elevata di bergamaschi, soprattutto giovani, è impegnata in attività di volontariato nei più disparati campi. La provincia di Bergamo primeggia a livello nazionale nel rapporto tra abitanti e associazioni di volontariato, ampiamente superiori al migliaio⁶. La solidarietà orobica è principalmente cattolica, anche se non esclusivamente, infatti una parte significativa delle realtà è laica. A livello di solidarietà internazionale, il territorio bergamasco fornisce tradizionalmente un elevato numero di missionari, sia religiosi che laici, che mantengono i contatti con la comunità di origine, impegnata a fornire aiuti economici, a sensibilizzare l'opinione pubblica locale e a mettere a disposizione competenze. Anche la cooperazione trova alcune presenze significative a Bergamo, dove hanno sede le Ong Cesvi, Celim e Avsi. I sindacati confederali hanno costituito la Onlus Nord-Sud, dedicata sia alla promozione di progetti all'estero, sia ad attività interculturali e di sensibilizzazione sul territorio.

In questo quadro prendono origine e si sviluppano le esperienze di cooperazione decentrata con le località della Bosnia e del Kosovo. La spinta all'impegno nei Balcani è collegata anche al disagio provocato dal dilagare della propaganda contro i "terroristi", al proliferare della xenofobia leghista, che, sebbene non sfoci in atti di violenza, presenta alcune preoccupanti analogie con la costruzione dell'odio etnico in Jugoslavia, soprattutto nella sua diffusione popolare, attraverso la maturazione di un sentimento di contrapposizione fra territori. L'invenzione della Padania, facendo ricorso a una fittizia origine celtica, è il

⁶ Le associazioni registrate si attestano attorno alle cinquecento, ma la somma di tutte quelle attive si avvicina alle millecinquecento. Dato fornito dal Centro Servizi Volontariato, e ripreso dalla stampa locale.

tentativo di leggere in chiave etnica questa diversità, strumentalizzando l'elemento storico, come nella migliore tradizione balcanica. La società civile, sia laica che cattolica, vuole allontanare l'imbarazzante identificazione tra Bergamo e la Lega e segna la distinzione in maniera pragmatica, senza proclami. L'associazionismo e il volontariato costituiscono la base pronta alla mobilitazione per portare la solidarietà nella ex-Jugoslavia, alimentando i solidi anticorpi democratici della comunità bergamasca. Questo elemento è ben presente nelle parole di molti protagonisti dell'esperienza di cooperazione con Kakanj⁷. Per ora ci fermiamo alla descrizione del substrato e della situazione di partenza. Nel prossimo capitolo amplieremo le considerazioni sul coinvolgimento del territorio orobico, soffermandoci sulla sola esperienza in Kosovo e sulle ricadute positive, sul ritorno.

3.1.3 - IL COMITATO A KAKANJ (BiH)

Come abbiamo accennato in introduzione, è impossibile procedere a un'analisi dell'organizzazione di BgxC senza introdurre la precedente e analoga esperienza di cooperazione con Kakanj, cittadina della Bosnia centrale a quaranta chilometri dalla capitale Sarajevo. Il rapporto di collaborazione tra Bergamo e i Balcani nasce nell'autunno del 1992, quando viene istituito il "Comitato accoglienza profughi ex-Jugoslavia" su iniziativa di alcuni consiglieri comunali. Inizialmente non viene ipotizzata alcuna presenza sul territorio balcanico, il Comitato nasce infatti con l'obiettivo di ospitare profughi per la stagione invernale nelle famiglie bergamasche disponibili all'accoglienza. La scelta di coinvolgere le famiglie e di chiamarle a un impegno diretto, fuggendo la tentazione di allestire un centro di accoglienza, potenziale luogo di esclusione, evidenzia già quale sarà la dimensione privilegiata: il coinvolgimento personale. Un altro elemento caratterizzante anche le fasi successive è l'impostazione del Comitato, che non si

⁷ Cremaschi Roberto, *È bello vedere i tetti*, ass. Pro K, Bergamo 1998.

vuole sostituire alle associazioni presenti, ma coinvolgerle, fornendo loro il coordinamento e il collegamento con le istituzioni. Il Comitato è promosso dal Comune, e alla sua direzione viene posto, come delegato del Sindaco Galizzi, Roberto Bertoli, che rimarrà anche successivamente la figura di riferimento, soprattutto come anello di congiunzione tra i due territori. A partire dall'inizio di gennaio 1993 arrivano effettivamente a Bergamo circa centocinquanta profughi.

Il periodo di permanenza per i profughi in Italia era stata inizialmente programmato in quattro mesi, ma nell'aprile 1993 comincia a essere evidente che l'escalation di violenza in Bosnia non accenna a diminuire, e che la soluzione alla crisi non è ipotizzabile nel breve periodo. L'ospitalità nelle famiglie bergamasche era stata pensata come risposta immediata, e inevitabilmente provvisoria. Non essendo possibile accogliere altri profughi, il Comitato inizia a compiere alcune missioni esplorative in Istria, per verificare la possibilità di portare direttamente la solidarietà in un campo profughi. Questo viene identificato nel Camping Pineta di Novigrad, campeggio di proprietà slovena requisito nel settembre 1993 per ospitare milleduecento profughi croati, prevalentemente provenienti da Kakanj. Alla semplice assistenza il Comitato preferisce l'avvio di un vero e proprio gemellaggio tra Bergamo e Novigrad, con il coinvolgimento delle rispettive amministrazioni, oltre alla presenza fissa al campo profughi, nel quale si cercano di avviare tutti i servizi necessari alla vita di una comunità, come la scuola che entra in funzione nel gennaio 1994. Nella gestione del campo profughi intervengono volontari da Bergamo, impegnati nell'aiuto concreto, così come nell'organizzazione di campi di animazione.

Nel febbraio 1994 Bergamo ospita la prima ambasciata della Bosnia e Erzegovina in Italia, o meglio una delegazione di funzionari dell'ambasciata di Berna che per qualche giorno permette ai profughi la regolarizzazione della propria posizione. Nel frattempo, il sempre maggior coinvolgimento della comunità

internazionale per arrivare ad una soluzione della crisi bosniaca inizia a far intravedere la fine delle ostilità. A giugno Roberto Bertoli e Guido Fornoni compiono la prima missione a Kakanj, dove sono state distrutte circa duemila case, col fine di valutare le possibilità di rientro dei profughi, attraverso il contatto con le istituzioni e le associazioni locali. Al Sindaco viene proposto un gemellaggio con Bergamo vincolato ad alcune condizioni che garantiscano il rispetto di tutte le etnie presenti. A luglio segue un secondo sopralluogo, al quale partecipano anche cinque profughi ospitati a Novigrad. Al ritorno da entrambe le occasioni il Comitato proietta al campo profughi immagini raccolte a Kakanj, con l'obiettivo di mostrare la situazione reale e contrastare le visioni catastrofiche della propaganda nazionalista croata. Alle immagini della città seguono anche i saluti del Sindaco musulmano, oltre che di autorità religiose cattoliche. Le autorità di Kakanj invitano il Comitato a organizzare una presenza in città, e da ottobre Guido Fornoni inizia periodi di permanenza nella cittadina bosniaca.

Iniziano gli scambi e le collaborazioni tra scuole e associazioni bergamasche e bosniache. Il Consiglio Comunale di Bergamo avvia il progetto "Diamo una mano alla pace" per coordinare il gemellaggio con Kakanj, la Regione Lombardia finanzia iniziative di solidarietà. Cgil-Cisl-Uil, attraverso la Onlus Nord-Sud, firmano una convenzione con il locale sindacato dei minatori per un progetto di tutela dei diritti dei lavoratori. Il Comitato, pur non costituendo personalità giuridica, ottiene finanziamenti ufficiali e una enorme credibilità: è questa un'altra caratteristica che ritroveremo anche in Kosovo. A marzo 1994 Bergamo ospita Padre Stjepan Dunjak, guardiano del Monastero francescano di Kraljeva Sutjeska, che, insieme a Padre Branko, costituisce una coppia di uomini di chiesa croati assolutamente disponibili al dialogo con le altre etnie, fondamentali supporti per gli operatori di Bergamo nella comprensione dell'intricato mosaico balcanico. Con l'avvicinarsi degli accordi di Dayton si intensificano gli invii di aiuti per la

popolazione, e soprattutto gli scambi, spesso solo simbolici, fra le due città, con l'inizio però di una presenza significativa di volontari sul campo.

La fine delle ostilità permette al Comitato di ampliare la sua presenza e il suo intervento sul territorio. L'obiettivo principale è favorire il rientro dei profughi, mantenendo un atteggiamento di attenzione per tutte le comunità etniche presenti a Kakanj, senza favorire alcuna componente. Gli scambi diventano effettivi, attraverso l'invio di delegazioni. Viene avviato un tentativo di dialogo interreligioso, che sfocia in un incontro dei rappresentanti delle tre religioni presenti (cattolici, musulmani, ortodossi) nel territorio neutro di Bergamo. All'inizio del 1996 il Comitato cambia veste giuridica, e si costituisce in associazione. Continuano le attività di scambio e la presenza di volontari, e il Comitato ottiene anche importanti commesse ufficiali, la più rilevante è un progetto finanziato dal Governo italiano tramite Unops, finalizzato a rendere Kakanj la quarta località bosniaca definita "open city" da Unhcr. Alla fine del 1996 Guido abbandona la funzione di coordinatore dell'ufficio, e viene sostituito da Nicola Papis, al quale viene affiancato Livio Vicini. Il Comitato continua le sue attività, sempre più orientate allo sviluppo economico e alla sostenibilità dei rientri effettuati, fino alla fine del 2000, quando viene chiuso l'ufficio e Livio, ultimo operatore bergamasco rimasto, rientra in Italia.

capitolo 2 - SCELTE DIVERSE

Dopo aver presentato l'esperienza di cooperazione decentrata tra Bergamo e Kakanj, possiamo entrare nel vivo della terza parte, finalizzata a cogliere le specificità di BgxK. Alcuni elementi che incontreremo nel corso del capitolo sono già comparsi nella descrizione delle attività del Comitato, da cui l'esperienza kosovara eredita e reinventa alcune opzioni sia organizzative che operative. Questo capitolo cerca di isolare gli elementi di dissonanza rispetto al discorso umanitario, cioè le particolarità che rendono il caso di BgxK un'anomalia nel panorama descritto nella seconda parte. Nel successivo capitolo tenteremo di cogliere le potenzialità insite nelle scelte adottate, evidenziandone il germe di propositività, fuggendo però la facile tentazione di costruire l'ennesimo modello, ma considerando la singolarità e la non riproducibilità di questa esperienza.

3.2.1 - IL RADICAMENTO TERRITORIALE

L'elemento fondante dell'esperienza bergamasca in Kosovo è la scelta di sviluppare le proprie attività in un territorio circoscritto e limitato, legandosi indissolubilmente a una realtà specifica. L'irriducibile territorialità di BgxK è la condizione necessaria per sviluppare ulteriori elementi finalizzati all'efficacia concreta di una presenza che non vuole limitarsi alla fase assistenziale dell'emergenza, ma si pone l'obiettivo di avviare un percorso di conoscenza reciproca con la comunità locale, costruendo un rapporto di partenariato tra omologhi enti e, in senso ampio, un gemellaggio tra le comunità coinvolte. Questa scelta evita anche la spiacevole routine di adattarsi alla locazione territoriale dei finanziamenti, che come abbiamo visto determina normalmente le scelte spaziali delle Ong. Il radicamento si configura come processo già nell'individuazione del luogo in cui mettere radici, che viene condivisa con la comunità ospitante e non imposta sulla base di un'analisi esterna.

BgxK nasce all'inizio dell'autunno del 1998 per ipotizzare un intervento preventivo che scongiuri il ricorso ai bombardamenti della Nato per arrivare a una soluzione della crisi e vede la partecipazione di un ampio ventaglio di organizzazioni e istituzioni territoriali⁸. La situazione in Kosovo intanto degenera velocemente, e rimangono sempre meno spazi per l'iniziativa pacifica, mentre appare inevitabile il ricorso alla forza. L'inizio della campagna aerea atlantica scatena, come abbiamo visto nella prima parte, una colossale ondata di profughi. BgxK si propone alla cittadinanza bergamasca per la raccolta di aiuti da inviare nei campi profughi allestiti principalmente in Albania. Vengono inoltre inviati due operatori per verificare la situazione sul campo e garantire la corretta distribuzione degli aiuti inviati. Pur non essendo responsabile di alcun campo profughi, BgxK tiene inoltre contatti serrati con due bergamaschi occupati nella gestione dei campi: don Piero Legrenzi, che lavora per Caritas, e Guido Fornoni, per Ics. A giugno, con la promulgazione della risoluzione 1244/99 e il rapido rientro dei kosovaro-albanesi, BgxK decide di seguire i profughi, attraverso i punti di riferimento già presenti in Albania, per individuare un territorio in cui ipotizzare una presenza. Per quasi un mese, nel caos post-bellico fatto di contro-pulizia etnica e di regolamenti di conti tra gli stessi albanesi, gli operatori bergamaschi attraversano tutto la regione di Dukagjini/Metohija, corrispondente al Kosovo occidentale, e incontrano leader e personalità, mantenendo i contatti con i profughi conosciuti in Albania.

A metà luglio viene maturata la decisione di fermarsi nella vallata di Radavac. Questa è un altopiano ampio e rigoglioso, che si sviluppa in direzione del passo di Kulla, dove è tracciato il confine con il Montenegro. La vallata si compone

⁸ Queste le adesioni iniziali: Comune di Bergamo, Caritas diocesana, Nord Sud di Cgil-Cisl-Uil, Comitato Accoglienza Profughi ex-Jugoslavia, Acli, Arci, Associazione Nazionale Alpini, Coop. Amandla, Auser, Coop. Migrantes, Associazione Donne Internazionali, Antea, Ada, Infanzia e Città, Fondazione Serughetti La Porta, Si vive una sola pace, Donne in Nero, Agesci, Bergamo on line.

di quattro villaggi: Novosellë e Radavac sono attraversati dalla strada principale, il primo sorge nella parte più bassa della valle, il secondo a monte; defilati rispetto alla strada principale sorgono le due Jabllanicë, quella bassa (Jabllanicë e Vogël) e quella alta (Jabllanicë e Madhë). I villaggi sono abitati quasi esclusivamente da albanesi, con una presenza marginale di rom ashkali nel villaggio di Novosellë, quasi completamente assimilati alla comunità maggioritaria. L'imbocco della vallata conosceva invece la significativa presenza di minoranze: l'estesa Vitomirica ha tuttora una maggioranza relativa di musulmani slavi, che, sebbene non siano oggetto di palesi discriminazioni, stanno lentamente abbandonando il Kosovo albanesizzato; i villaggi di Siga e di Brestovik erano abitati da serbi, ora Idp, e dopo la guerra sono rimasti villaggi-fantasma⁹. La vallata ospita la sorgente del fiume Drini i Bardhë/Beli Drim, nella cui zona si incontrano interessanti fenomeni carsici. I villaggi hanno sempre avuto una naturale vocazione all'agricoltura, facilitata dall'abbondanza di acqua, e in particolare all'orticoltura, tanto che la produzione locale di pomodori era riconosciuta in tutta l'area come eccellente. Non si segnalano invece attività produttive, ma solo qualche piccola falegnameria, che provvede a una prima lavorazione del legname, abbondante e di buona qualità nei boschi attorno. La struttura abitativa dei villaggi non permette di individuarne un centro definito, un corrispondente delle nostre piazze, e riflette la tradizionale organizzazione della società su base familiare, rinvigorita dal predominio serbo nelle istituzioni jugoslave. Data la prossimità del confine con il Montenegro, molti giovani della Vallata sono dediti ad attività di contrabbando, condotto nelle ore notturne a dorso d'asino attraverso le aspre montagne.

Sono diversi gli elementi che concorrono a determinare la scelta di radicarsi proprio nella Vallata, il principale è l'affidabilità degli interlocutori incontrati,

⁹ Questi villaggi sono stati scelti per un imminente progetto di rientro di Idp serbi, di cui tratteremo nel capitolo 4. A questo progetto, finanziato dal Governo italiano, ci si riferisce nel capitolo 1 della seconda parte.

disponibili a ricoprire un ruolo attivo e a condividere un approccio fondato sulla partecipazione e non sull'assistenza. In secondo luogo, questa zona del Kosovo è stata interessata da aspri combattimenti, è infatti elevato il grado di distruzione delle abitazioni, stimato oltre il 60% dell'intero patrimonio immobiliare, nella Vallata c'è quindi un effettivo ed urgente bisogno¹⁰ da parte della popolazione. Altro dato significativo è la percentuale di bestiame, fondamentale per la sussistenza delle famiglie, morto durante la guerra, stimabile attorno all'80%. Inoltre la vallata è un luogo, anche geograficamente, circoscritto e delimitato, con una sua dimensione ben definibile. Determinante per la scelta è anche l'attribuzione di questa zona all'influenza italiana, che viene considerata come ulteriore facilitazione operativa, quanto meno linguistica, senza nessun rivendicazione di anacronistici interessi nazionali. La decisione di fermarsi in questo territorio si scontra subito con un problema ostico: le reti di solidarietà comunitaria saggiamente intessute durante i dieci anni di resistenza non-violenta del popolo kosovaro-albanese non hanno resistito alla violenza degli eventi. La scomparsa del nemico comune è uno dei motivi di disgregazione della forte coesione interna alla comunità prima discriminata, e favorisce atteggiamenti e comportamenti individualistici. La solidarietà viene condivisa solo su base familistica, non più comunitaria.

La decisione di stabilire la propria presenza nella Vallata non contiene alcuna programmazione definita e non si basa neppure su una grande disponibilità economica, la proposta che viene fatta alla comunità locale è di collaborare per riconoscere i bisogni presenti e verificare la possibilità di soddisfarli. L'ubicazione della permanenza non può certo indurre a pensare che sia funzionale alla

¹⁰ A inizio febbraio 1999 viene barbaramente ucciso un uomo ashkali di Novosellë, si sospetta che gli esecutori siano gli uomini di Arkan, che erano soliti ritrovarsi in un locale all'inizio della Vallata. Si susseguono numerosi altri atti di sangue nei confronti della popolazione civile. A fine marzo molti profughi di tutta la regione transitano per la Vallata, mentre polizia e esercito jugoslavi entrano nei villaggi. A inizio aprile una massiccia offensiva viene lanciata dai serbi, che schierano per una settimana nella Vallata millecinquecento uomini e un centinaio di mezzi, cosicché tutta la popolazione abbandona i villaggi.

localizzazione degli aiuti, infatti a metà luglio BgxK non sa ancora che potrà avere accesso agli ingenti finanziamenti della Missione Arcobaleno - Gestione Fondi Privati. All'inizio si tratta di un vero e proprio "azzardo"¹¹, dato che questa possibilità viene percorsa solo a fine agosto, quando i legami con i villaggi sono ben avviati e l'attività di ricostruzione è già iniziata con fondi propri. Nel prossimo paragrafo potremo osservare, a partire proprio dalla gestione dell'emergenza, un'altra peculiarità di BgxK.

3.2.2 - LA GESTIONE DELL'EMERGENZA E LA PRECARIETÀ STRUTTURALE

L'emergenza nel Kosovo post-bellico è aggravata dallo stato avanzato dalla stagione e dalla prossimità del rigido inverno. BgxK si affida inizialmente a fondi propri, messi a disposizione dal Comune, dalle organizzazioni sindacali e dalla Caritas diocesana, che permettono la ricostruzione di venti case. Quando si comprende che è possibile avere accesso ai finanziamenti della Missione Arcobaleno, si presenta subito un problema, perché BgxK dovrebbe avere dei requisiti formali di cui non è in possesso, in quanto non costituisce personalità giuridica. I fondi vengono quindi assegnati a due realtà che sono coordinate all'interno di BgxK: a Nord-Sud viene affidata la responsabilità esecutiva, a Diakonia-Caritas quella finanziaria. Il progetto numero 82 viene finanziato dalla Gestione Fondi Privati con un esborso di circa tre miliardi di lire, con l'obiettivo di ricostruire trecentocinquanta case e una scuola. Mentre i finanziamenti per la prima assistenza e per la ricostruzione, come abbiamo visto in precedenza¹², non mancano, uno dei problemi principali nasce dall'elevata richiesta di materie prime per l'edilizia, che, quando sono disponibili, raggiungono costi spropositati. Allora BgxK si appoggia, per la fornitura di materiali per la costruzione, all'ufficio di Kakanj

¹¹ Questa la definizione fornita dal direttore Bertoli durante un'intervista.

¹² Capitolo 1.

del Comitato, che si preoccupa di inviare camion carichi di materiali. Questa scelta permette di accelerare i tempi della fornitura, ridurre i costi, e favorisce il mercato della vicina Bosnia, senza intermediazioni di sorta. Alcune organizzazioni umanitarie preferiscono in questa fase un atteggiamento di maggior cautela, e si orientano verso la distribuzione di shelter kit¹³ per affrontare l'inverno; BgxK prova ad avviare una ricostruzione intelligente, impostata sulla ricostruzione innanzitutto delle coperture della casa, che permettano di allestire almeno una stanza riscaldata per superare la brutta stagione e completare l'opera in primavera.

Per capire l'entità del movimento di materiali, e introdurre la metodologia operativa, ci riferiamo all'esempio delle tegole. Chi dovesse sorvolare i villaggi della Vallata di Radavac noterebbe che la maggior parte dei tetti sono colorati di nero. Questa colorazione deriva dalle tegole prodotte in Bosnia, che vengono trasportate da numerosi camion, quaranta solo per le tegole. Queste vengono comprate dall'operatore bergamasco a Kakanj, che cura anche il carico dei camion e la loro partenza. Dopo aver attraversato il Montenegro, il carico viene atteso al confine con il Kosovo dagli operatori di BgxK, e subito indirizzato ai villaggi. Ad attenderlo ci sono gli abitanti dei villaggi, che collaborano alle operazioni di scarico, affiancati da alcuni volontari provenienti da Bergamo e coordinati dagli operatori, che curano la corretta distribuzione dei materiali. La gestione dell'emergenza si basa innanzitutto sulla costante presenza sul campo degli operatori, sulla partecipazione dei volontari e sul coinvolgimento della comunità locale, sia in senso allargato, sia attraverso un organismo di rappresentanza, un consiglio formato da due persone per ogni villaggio, incaricato di concordare con gli operatori la distribuzione dei materiali e le priorità di ricostruzione, attraverso

¹³ Gli shelter kit, come suggerisce il nome stesso, sono equipaggiamenti per allestire un riparo temporaneo, spesso una tenda, e sono distribuiti durante la prima emergenza. Le tende celesti con il logo Unhcr sono poi riutilizzate nei più svariati modi e sono entrate a far parte del paesaggio kosovaro.

l'individuazione delle situazioni più urgenti. Vengono anche assunti due architetti locali. Tutta la fase di emergenza viene gestita direttamente, senza il coinvolgimento di ditte esterne o la mediazione di fornitori commerciali. Invece delle trecentocinquanta case preventivate, BgxK ne ricostruisce quattrocentodue, che vanno sommate alle venti costruite con fondi propri, e alla scuola di Jabllanicë e Vogël.

L'emergenza e la ricostruzione evidenziano quanto la struttura operativa sia agile e dinamica, e l'organizzazione interna priva di formalismi. Gli operatori presenti sul campo non vengono selezionati in base al curriculum, ma vengono aggregati attraverso la conoscenza personale. Nessuno di loro ha un percorso di formazione specifica nel settore umanitario, qualcuno può vantare la precedente esperienza bosniaca. Il livello di motivazione è elevatissimo, e risulta evidente anche dalla scarsa definizione del proprio rapporto con l'organizzazione, che non viene vissuto come relazione lavorativa, ma come condivisione di un percorso: lo stipendio e le ferie vengono decise di comune accordo e in base alla situazione contingente. L'obiettivo condiviso è il buon andamento del progetto e la sua sostenibilità, a cui vengono subordinati gli altri elementi. Nella fase di emergenza sono presenti Roberto Bertoli, con compiti di rappresentanza e di collegamento con Bergamo, Guido Fornoni, esperto gestore dell'emergenza, don Piero Legrenzi, sacerdote con alle spalle venti anni di presenza in Uruguay, Sanja Basic, già interprete a Bergamo e operatrice in Bosnia, Milly Teulla, ragazza di Tirana alla prima esperienza, Elena Zopetti, laureanda in architettura, e Sami Meta, operatore locale rientrato nel 1998 dalla Svizzera. A questi si affiancano i volontari provenienti dall'Italia, coordinati da Luigi Battaglia, sindacalista Cgil prossimo alla sessantina e "*folgorato sulla via di Kakanj*"¹⁴. Nella figura del Taia, come è soprannominato, si riassumono molte caratteristiche delle risorse umane attivate

¹⁴ Cremaschi Roberto, *È bello vedere i tetti*, ass. Pro K, Bergamo 1998.

all'interno di BgxK: la provenienza da un settore diverso dalla cooperazione internazionale, la travolgente passione umana accompagnata al costante sforzo di comprensione dell'intricata situazione, la voglia di conoscere e coinvolgere l'Altro senza ridurlo a passivo destinatario, il riconoscimento in un lavoro collettivo frutto di un costante dialogo tra componenti eterogenee, la voglia di contaminazione anche intergenerazionale.

Inoltre gli operatori di BgxK vivono nella stessa casa, che diventa inevitabilmente un po' ufficio, e condividono la quotidianità, questo permette, a fronte di prevedibili incomprensioni, un alto livello di condivisione interna, che facilita l'espressione delle diverse posizioni personali, e non la loro omologazione. La precarietà strutturale dell'organizzazione risulta visibile nelle strumentazioni utilizzate, ridotte allo stretto necessario. Le vecchie automobili di BgxK sono frutto di qualche donazione, e i suoi fuoristrada, necessari per raggiungere tutte le zone dei villaggi privi di strade asfaltate, si distinguono per età elevata e scarsa manutenzione dai potenti mezzi delle Ong. Anche questi elementi sono frutto di una scelta, e non di uno stato di necessità. La scelta è sia economica, in quanto si privilegia direzionare tutti i fondi disponibili al progetto e non alla struttura, sia politica, perché questa precarietà è rivendicata in termini di sobrietà rispetto al settore umanitario e soprattutto ai beneficiari, che intuiscono una maggiore o minor distanza dagli operatori anche dal modo in cui questi si presentano. Le relazioni intrattenute da BgxK con i suoi interlocutori, indipendentemente dalla loro posizione, sono sempre contrassegnate da un certo livello di informalità, che coinvolga e inviti a lavorare insieme. Nessuna attenzione è dedicata da BgxK alla pubblicizzazione del suo operato, ritenuta un'operazione dispendiosa e in grado di distogliere dal senso della propria presenza. Non si avverte la necessità di produrre materiale divulgativo, finalizzato magari a facilitare il reperimento di fondi. Gli elementi fin qui evidenziati presentano ovviamente alcuni risvolti negativi, come

una certa approssimatività nella gestione formale delle operazioni. BgxK si costruisce comunque una spiccata autorevolezza anche nei confronti delle istituzioni municipali, sia rispetto alla componente internazionale, sia rispetto a quella locale, e viene riconosciuta come interlocutore affidabile nonostante non sia neppure ufficialmente registrata. Ogni gruppo o singolo coinvolti nell'esperienza di BgxK ha potuto operare con un elevato livello di autonomia, nonostante ci fosse una leadership ben definita nella carismatica figura del Direttore Roberto Bertoli.

3.2.3 - L'INTERVENTO COMUNITARIO ATTRAVERSO IL COINVOLGIMENTO DEL TERRITORIO OROBICO

Con la fine dell'emergenza, BgxK può avviare la fase dei cosiddetti interventi di comunità, finalizzati a riportare una certa normalità nella vita quotidiana della Vallata, a stimolare la ricostituzione di sereni rapporti comunitari, allontanando l'ombra della violenza e a favorire lo sviluppo economico. In queste attività risulta centrale il coinvolgimento del territorio bergamasco, che già nella fase precedente ha fornito squadre di volontari, principalmente pensionati con qualche competenza nell'edilizia, che hanno affiancato gli abitanti dei villaggi nella ricostruzione degli edifici distrutti. Successivamente viene avviato un gemellaggio tra scuole, con la visita degli insegnanti kosovari in Italia, e viceversa. Alcuni esperti economisti mettono le loro competenze a disposizione di uno studio sulla situazione socio-economica della Vallata. Un gruppo di architetti, che aveva fornito una consulenza nella fase di emergenza, assume contatti con i colleghi locali, arrivando all'organizzazione di un workshop. Un gemellaggio viene avviato anche tra gli alpinisti e gli speleologi del Club Alpino Italiano di Bergamo e gli omologhi locali, attraverso la presenza di un folto gruppo di membri del Cai, l'organizzazione di un corso rivolto ai giovani e la fornitura di alcuni materiali. Le autorità bergamasche, rappresentanti delle istituzioni locali, partecipano all'inaugurazione

del Centro Polifunzionale di Novosellë, edificio che ben rappresenta questa fase di promozione sociale, in cui BgxB viene formalmente inquadrato come progetto di Nord-Sud, pur mantenendo una vasta autonomia.

Il Centro Polifunzionale viene progettato da Carlo Fornoni e Flavio della Vite, architetti promotori del gruppo citato, e viene pensato per essere il luogo pubblico che unisca i villaggi che compongono la vallata e diventi il riferimento per tutte le iniziative rivolte alla popolazione. Il Centro nasce per rispondere all'esigenza di possedere uno spazio simile manifestata dai rappresentanti della comunità locale, che vengono coinvolti nella fase di ideazione e di progettazione. La struttura si compone di due edifici: il principale è dedicato agli uffici e alla formazione professionale ed è dotato di un ampio salone, di una biblioteca e di un'aula informatica; l'altro è specificatamente destinato alla vita sociale della comunità. La costruzione è finanziata con fondi donati dai sindacati, dalla Confindustria e da una sottoscrizione popolare promossa dal Giornale di Brescia. Le attività del Centro e la sua organizzazione vengono accompagnate inizialmente da Angelo Brembilla, esperto formatore della Provincia, che inizia qui un prolifico rapporto con BgxB, che lo porta successivamente a promuovere un progetto di sviluppo e di formazione in campo agricolo. Dopo un periodo di sei mesi e la selezione di una persona adatta a ricoprire il ruolo di direttore, il Centro viene donato alla Municipalità di Pejë/Peć.

Il Centro diventa il riferimento anche per alcune attività proposte nell'ambito di Ipik, progetto di presenza giovanile nella Vallata. Per partecipazione e impatto, si tratta del progetto con la maggiore visibilità in questa fase di cessata emergenza. Ipik trae origine da un gruppo promotore formato da giovani provenienti da diverse esperienze, di cui alcuni presenti in Bosnia con il Comitato o con Si Vive Una Sola Pace, gruppo di ispirazione cattolica. Questo gruppo propulsore effettua una breve permanenza nell'estate del 2000, e si concentra sulla proposta di attività di

animazione con i bambini della Vallata. La risposta è inaspettata: parecchie decine di bambini partecipano entusiasti alle giornate di animazione, organizzate direttamente nei villaggi, con un forte impatto visivo per tutti gli abitanti. L'anno successivo questo gruppo propone di allargare la presenza a tutti i giovani bergamaschi, attraverso l'allestimento di un campo estivo ubicato nella scuola di Novosellë, alla cui costruzione materiale contribuiscono i pensionati bergamaschi e da cui i volontari possano recarsi a svolgere le attività di animazione. Questa viene vista come uno strumento per stabilire un contatto immediato e non invasivo con la comunità, e permettere di avvicinare anche i giovani. Il Servizio Giovani del Comune di Bergamo, attraverso la persona di Renato Magni, fornisce un prezioso contributo alla raccolta delle adesioni e all'organizzazione del viaggio. La risposta supera qualsiasi aspettativa, infatti quasi duecento giovani partecipano all'esperienza, distribuiti su sei settimane e coordinati dai loro coetanei del gruppo promotore. Il Comune mette a disposizione una piccola cifra per alleggerire le spese di viaggio e di permanenza, a carico dei volontari, e il progetto si appoggia a livello logistico alla struttura operativa di BgxK, pur mantenendo una sua autonomia e una sua identità. Nel 2002 viene proposta una nuova edizione di Ipik, alla quale, sulla base di alcuni elementi di debolezza emersi nella precedente esperienza, vengono apportati alcuni correttivi e alcune integrazioni. L'obiettivo è di superare le differenze tra gruppo promotore e semplici partecipanti, promovendo un lavoro collegiale già nella fase di ideazione. Il progetto si estende a più ambiti, infatti, accanto alla sempre significativa animazione per bambini, viene proposto un gruppo di lavoro sulle tematiche di genere, che si concentri sul confronto con le ragazze del posto e fornisca loro alcune occasioni di incontro fuori dalle mura domestiche; un gruppo si occupa di allestire uno spettacolo teatrale insieme ai ragazzi del posto; un altro promuove un gemellaggio musicale; un gruppo propone una campagna di sensibilizzazione ambientale e alcune giornate di pulizia della

troppa sporcizia abbandonata nell'ambiente; l'ultimo si occupa di raccogliere materiale per montare un video¹⁵ che racconti la difficile situazione del Kosovo post-bellico.

Nel miglior spirito della cooperazione decentrata, BgxK punta alla costruzione di un profondo legame tra le due comunità, e dimostra di saper coinvolgere tanto i volontari quanto le istituzioni, tenendo fede alla sua origine di tavolo di lavoro e di coordinamento tra entità assai diverse fra loro. La membership si sviluppa su due piani diversi: l'adesione, intesa in senso formale, come partecipazione puramente nominale di un gruppo o di un'organizzazione; e l'appartenenza, sentimento che contraddistingue "*chi c'è stato, chi ha fatto un pezzettino di strada con noi*"¹⁶, sia come singolo, sia come gruppo che ha saputo rinunciare a una piccola parte della sua identità per porsi in un atteggiamento di dialogo con gli altri. È qui possibile osservare l'utilità dell'intricata rete costruita con l'esperienza bosniaca, rete pronta a riattivarsi e modificarsi per rispondere al nuovo scenario. L'importanza di questa rete è evidente se osserviamo le procedure di reclutamento, che avviene principalmente attraverso i tanti racconti orali, strettamente personali o di pubblico dominio, che costituiscono il bagaglio del ritorno. Si crea una sorta di narrazione collettiva, frammentata come i soggetti che la costruiscono, ma condivisa fino a formare un discorso pubblico. BgxK è un soggetto poco definito, ma, proponendosi come tavolo di coordinamento, quindi come spazio di dialogo, presenta un indubbio carattere pubblico, con confini poco definibili e in continuo movimento. Le esperienze di cooperazione orobica nei Balcani hanno interessato un numero elevato di soggetti, oltre che di organizzazioni. Non è ancora stata fornita una stima delle persone che si sono

¹⁵ "*Quando la guerra finisce*", prodotto con il contributo di Lab80.

¹⁶ Espressione utilizzata dal direttore Bertoli.

L'INTERVENTO UMANITARIO IN KOSOVO:
EFFETTI PERVERSI E POTENZIALITÀ

recate oltre cortina, ma sicuramente possiamo quantificarle in diverse centinaia, forse un migliaio.

capitolo 3 - POTENZIALITÀ

Il radicamento territoriale, la precarietà strutturale e il coinvolgimento del territorio bergamasco sono tre elementi che caratterizzano l'esperienza di BgxK, e presentano alcune potenziali risorse per l'intera presenza umanitaria, non esportabili in maniera meccanica, ma in grado di problematizzare il discorso. Questa affermazione deve sempre considerare che BgxK è stata un'esperienza marginale, di frontiera, rispetto a un settore che tende a riprodurre un discorso totalizzante. La stessa concezione di cooperazione internazionale è interessata da forti spunti critici, che ci permettono di recuperare la rilevanza della dimensione territoriale di origine. Sperando di non contribuire in alcun modo alla costruzione di un nuovo modello, cerchiamo di distinguere alcuni elementi propositivi, che siano occasioni di riflessione, senza la pretesa che determinino una risposta.

3.3.1 - IL RUOLO DELLE RELAZIONI

Mentre il settore umanitario tende a spersonalizzarsi e a evitare le relazioni che non garantirebbero il necessario distacco, l'esperienza di BgxK pone la componente relazionale a fondamento del suo operato. Se limitassimo l'osservazione a uno specifico momento, potremmo avere quasi difficoltà a contestualizzare i numerosi rapporti personali. Nel caso di Ipik, è difficile valutare l'esperienza in termini di efficacia, difficoltà che rende impossibile cogliere la rilevanza di questo progetto di presenza giovanile senza inserirlo in un percorso di avvicinamento tra due comunità lontane e profondamente diverse. Le relazioni sono complicate dall'incolmabile distanza culturale, determinata dalla diversa appartenenza territoriale e risultano quindi impegnative, soprattutto per le persone di sesso femminile, che si scontrano quotidianamente con una società fortemente patriarcale. Il primo approccio è viziato dall'identificazione degli "italiani", come vengono inizialmente chiamati gli operatori di BgxK, con i liberatori della Nato, ma,

invece di far proprio un ruolo che faciliterebbe l'influsso di fiducia, da parte bergamasca viene preferita la distinzione netta dai militari.

Nonostante queste implicite difficoltà, le relazioni costituiscono la linfa vitale della presenza di BgxK, sono il tramite della reciproca e progressiva conoscenza fra due mondi che non avrebbero normalmente occasione di incontro, allontanano la diffidenza e alimentano la fiducia. La conoscenza personale permette, attraverso la confidenza, di relativizzare l'irriducibile asimmetria di un rapporto di cooperazione. In questa caratteristica risiede la forza del volontario, che viene percepito dalla comunità locale come membro di BgxK, dotato però di scarso potere, quasi nullo. Questa caratteristica spoglia il volontario del suo ruolo e avvicina, predispone all'incontro, come la sobrietà dei mezzi e della struttura di BgxK. La comunità locale gradisce queste peculiarità e con il tempo comprende anche il senso della presenza e la forte motivazione personale che la determina. La relazione non può arrivare a pensarsi come simmetrica: un italiano ha la possibilità di recarsi in Kosovo a suo piacimento, un kosovaro deve superare una serie insormontabile di difficoltà per andare in Italia. La pretesa uguaglianza insita in una relazione personale non è minimamente perseguita come obiettivo, perché i legami e le relazioni personali sono inseriti in un processo più ampio, finalizzato alla promozione dello sviluppo economico e di una vita pubblica democratica.

Nella relazione con la comunità locale, l'operatore e il volontario mantengono un atteggiamento di costante attenzione alla dimensione culturale del territorio che lo ospita, maturando una certa predisposizione all'ascolto. Il racconto del passato, fatto di piccole ingiustizie e di grandi discriminazioni, ha una funzione simil-catartica per il narratore, e permette all'interlocutore di comprendere il contesto in cui si trova, fino a penetrare le radici dell'odio etnico, maturando il legittimo rispetto per chi ha subito pesanti lutti. Senza nessuna consapevolezza teorica, BgxK rivela pragmaticamente di possedere uno sguardo antropologico,

capace di inserirsi in un sistema sociale senza adeguarlo forzatamente al proprio modello tendente a uniformare le specificità. Se la presenza bergamasca è abile a evitare l'imposizione, è altrettanto in grado di fuggire qualsiasi relativismo culturale, soprattutto su alcune questioni imprescindibili, come le disuguaglianze di genere o di etnia. BgxK non ha mai rinunciato a presentare con fermezza il proprio punto di vista, però con l'attenzione a come venga percepito. La relazione personale, unita al riscontro concreto dei progetti di BgxK, contribuisce a rafforzare la credibilità già costruita negli anni, che pone a fondamento della presenza un reciproco rapporto di fiducia e disponibilità. BgxK si distingue così dalla concezione della solidarietà in senso industriale¹⁷ e ne recupera la dimensione umana, temporalmente e localmente circoscritta. La permanenza dei volontari fornisce alla comunità locale l'opportunità di confrontarsi con l'Europa e nello stesso tempo con un estraneo, osservatore esterno e distaccato della guerra. I bergamaschi che si recano nella Vallata, attraverso il confronto con una situazione post-bellica e con una comunità fondata sul rispetto delle tradizioni, maturano un atteggiamento di rispetto per la diversità e lo riportano al territorio di origine. Si innesca così un processo, reciproco e insieme asimmetrico, di co-sviluppo: gli effetti della cooperazione agiscono, ovviamente in maniera diversa, su entrambi i territori.

Un ruolo rilevante nella determinazione delle ricadute positive è rappresentato anche dalle relazioni "interne" ai due territori. La presenza di BgxK fornisce alla comunità locale l'occasione per abbandonare divisioni interne, come quelle derivanti dalla differente appartenenza politica. Ma è sul territorio di Bergamo che possiamo meglio osservare il valore aggiunto delle relazioni, sia fra singoli che fra gruppi, sviluppatesi nell'ambito delle esperienze di cooperazione. Questo elemento, nonostante non sia riconducibile ad alcuna formula e nemmeno

¹⁷ Deriu Marco (a cura di), *L'illusione umanitaria. La trappola degli aiuti e le prospettive della solidarietà internazionale*, EMI, Bologna 2001.

quantificabile, rappresenta uno dei principali e più duraturi successi dell'intera esperienza di BgxK. Al suo interno, la società civile bergamasca trova interessanti momenti di dialogo, normalmente non così graditi in patria, con la possibilità di superare campanilismi e divisioni. I Balcani forniscono un territorio neutro e un motivo unificante per le diverse anime della solidarietà bergamasca. Per esempio, i giovani che partecipano a Ipik provengono da ambienti eterogenei, che coprono la totalità delle realtà giovanili organizzate presenti in città, ma questo non impedisce la capacità di lavorare insieme, mettendo in luce il comune substrato. Questa condivisione mantiene inalterate le singole identità, che non vengono surclassate, ma valorizzate nel confronto quotidiano. Un ambiente estremo, come il Kosovo post-bellico, diventa un'occasione di sperimentare nuove forme di comunicazione e nuovi spazi di vicinanza, e permette ai soggetti coinvolti di riconoscersi in un percorso comune, basato sulla condivisione di una metodologia, piuttosto che su una identità forte.

3.3.2 - LA CAPACITAZIONE DEI BENEFICIARI

Le attività e i progetti proposti da BgxK hanno la costante tensione al coinvolgimento della comunità locale, considerato un presupposto imprescindibile della propria presenza. Questo elemento è presente già nella definizione del proprio spazio di azione, alla cui selezione contribuiscono la disponibilità e l'affidabilità dei leader locali, interlocutori privilegiati di BgxK. Il metodo del self-help¹⁸, adottato per la gestione della fase di emergenza, innesca una dinamica partecipativa, che abbina il risparmio di risorse economiche alla stimolazione di una immediata ripresa della vita comunitaria. Il percorso di cooperazione si

¹⁸ Il self-help è una metodologia operativa adottata durante la ricostruzione che prevede la fornitura di materiali e la disponibilità di maestranze edilizie, ma subordina l'edificazione alla presenza e al contributo dei membri della famiglia beneficiaria abili al lavoro, limitando la mera assistenza ai casi di impossibilità oggettiva.

presenta innanzitutto come continua dialettica, un confronto costante facilitato dalla relazione personale, in cui sono necessariamente presenti questioni su cui c'è totale divergenza. Il coinvolgimento non risulta come una formale consultazione, non è semplicemente la richiesta di un parere su quello che verrà comunque fatto e nemmeno la ricerca di consenso sul proprio operato. Nella prassi di BgxK, la partecipazione dei beneficiari implica il suo carattere vincolante per l'azione umanitaria, presuppone che la comunità locale abbia un potere effettivo e che le venga riconosciuta la massima autonomia. La condivisione e la partecipazione, oltre all'adeguatezza tecnica e economica di un progetto, sono l'unica garanzia di sostenibilità nel tempo.

La profonda conoscenza della realtà economica e sociale permette di isolare gli elementi che potenzialmente possano costituire la base dello sviluppo. Il contesto locale non rappresenta solo la cornice dell'azione, ma un fattore che, attraverso un'adeguata valorizzazione, determina il successo dei progetti. Il progetto di sviluppo agricolo avviato nei villaggi si concentra, per esempio, sulla tradizionale produzione orticola locale, contribuendo ad accrescere la produttività e la qualità delle colture, attraverso l'installazione di serre e la formazione, rivolta agli agricoltori della Vallata, soprattutto ai giovani. Questa rappresenta l'unica prospettiva di sviluppo economico basato su risorse interne, che assuma cioè il carattere di processo endogeno. La dinamica partecipativa favorisce la responsabilizzazione dei beneficiari, che superano l'atteggiamento passivo e attendista normalmente prodotto dall'assistenza umanitaria, e fa leva sulla capacità di autorganizzazione della comunità locale. Bisogna insomma riconoscere che le persone coinvolte in una situazione di emergenza tendono a organizzarsi da sole, senza aspettare gli umanitari, per creare risposte e soluzioni e far fronte agli eventi catastrofici, sulla base di quello che hanno a disposizione. Non si tratta solo di affermare che sia giusto coinvolgere la comunità locale in decisioni che la

riguardano, infatti la partecipazione implica la capacitazione dei soggetti coinvolti, cioè il riconoscimento delle capacità e delle abilità di cui sono portatori i beneficiari, tanto quanto gli umanitari.

In questo modo viene abbandonato il tipico approccio umanitario, basato sulla vittimizzazione e sulla infantilizzazione dei beneficiari, che riacquistano attraverso la partecipazione piena dignità umana. Nella scelta di coinvolgimento effettivo, risiede la rinuncia all'assolutismo del settore umanitario, presunto depositario di magiche ricette per ogni problema. Per il mondo umanitario si tratta di un riorientamento gestaltico, di un cambiamento di prospettive, e non solo nel riconoscimento delle capacità altrui, ma nella rinuncia alla propria presunta onnipotenza. Viene evitato anche l'approccio caritatevole, dato che l'aiuto viene ridotto alla stretta necessità. Il senso della cooperazione bergamasca va ben oltre al semplice esercizio di beneficenza, trascende le routines normalmente avviate nel settore umanitario ed evita sapientemente il ricorso a procedure standardizzate, andando oltre all'isomorfismo istituzionale che, come abbiamo visto nella seconda parte, paralizza l'efficacia della presenza umanitaria. La presenza di BgxK assume un imprescindibile carattere dinamico, e si configura come un processo sociale, inteso come fenomeno in continuo mutamento, non necessariamente in meglio, contraddistinto da un moto in grado di generare altri movimenti e di influire sulle vite di chi vi partecipa.

3.3.3 - LA CAPACITÀ NEGATIVA

BgxK nasce e si sviluppa come contenitore di singoli e di gruppi, è un'organizzazione fondata sull'incontro e sull'interazione tra diversi soggetti, capaci di intraprendere un processo e coscienti di non averne pieno controllo. È un'organizzazione che non si pone il problema di programmare a priori la sua esistenza e di definire le sue finalità e la sua struttura. Il processo innescato non ha

una durata predefinibile e in particolare la presenza di BgxK non si è mai ritenuta necessaria per la vita della Vallata. Il senso della presenza di BgxK, i suoi obiettivi e le sue strategie, sono continuamente ridefiniti, senza che questo generi alcun senso di insicurezza, anzi il disinteresse per la ricerca immediata di riferimenti rassicuranti fornisce un'apertura cognitiva che permette di esplorare possibilità di senso e di azione non ancora praticate. BgxK vive nel suo stesso disordine, lamenta una cronica carenza di sistematicità, ma questo le permette di deviare dalle routines standard, arrivando a presentare un potenziale d'innovazione. L'esperienza di Bergamo è contraddistinta da una spiccata capacità negativa¹⁹, che consiste *"nell'accettare momenti di indeterminatezza e di assenza di direzione, e di cogliere le potenzialità di comprensione e d'azione che possono rivelarsi in tali momenti"*. Il Kosovo post-bellico è il luogo sospeso e indefinito per eccellenza, basta osservare i documenti dei kosovari, che non riportano la cittadinanza. Il futuro è incerto e difficilmente ipotizzabile. La vita quotidiana è contraddistinta dalla mancanza di prospettive, che dà campo aperto alla propaganda nazionalista.

BgxK rappresenta un caso, proiettato in un contesto unico, di organizzazione effimera, fa parte di *"quelle forme d'azione, che non sempre con piena consapevolezza tentano di ristrutturare, anche solo localmente, le pratiche stabilite, i significati comunemente accettati, i contesti istituzionali condivisi, che tentano insomma di andare oltre le conoscenze acquisite e date per scontate"*²⁰. Questo idealtipo di organizzazione, ben analizzato da Lanzara, è poco indagato e poco si presta a esserlo. L'azione, oltre al suo risvolto operativo, mantiene un carattere esplorativo, di indagine pratica e insieme di continua progettazione; si manifesta *"nel bricolage quotidiano, nell'invenzione di espedienti e nelle improvvisazioni; preferisce sperimentare e costruire strutture precarie e*

¹⁹ Lanzara Giovan Francesco, *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Editrice Compositori, Bologna 1992.

²⁰ Idem.

improbabili, artefatti transitori, che assumono e mutano forma e significato man mano che evolvono nel corso stesso dell'azione, e che forse potranno in seguito consolidarsi". BgxK cessa di essere effimera, in senso temporale, perché resiste, modificandosi, alla fase di emergenza, punta alla stabilizzazione e sogna di favorire il processo di integrazione inter-etnica²¹; nel contempo continua a mantenere un carattere effimero perché preserva la libertà di non dover esistere per forza, non è costretta a continui compromessi per poter sopravvivere, tanto che, se le mutate condizioni dovessero impedire di operare autonomamente, non avrebbe nessun problema a cessare la propria presenza, in condivisione con la comunità locale.

Un ruolo fondamentale nel processo innescato con la presenza di BgxK è l'apprendimento, che presuppone la capacità di relativizzare la propria visione e ammettere errori strategici o operativi, predisponendosi a ideare nuove soluzioni. È questo il caso del Centro Polifunzionale di Novosellë, che non è riuscito a diventare il riferimento della vita comunitaria, come avrebbe voluto essere. L'atteggiamento di BgxK è stato di continua stimolazione delle sue attività e di azione sul Direttore del Centro perché dedicasse maggiore cura al coinvolgimento dei villaggi. Nonostante la struttura disponibile presenti molte potenzialità, il Centro Polifunzionale potrebbe rischiare di diventare con il passare degli anni sempre più simile a una cattedrale nel deserto. Su iniziativa dell'operatore Angelo Brembilla, è stata allora sottoscritta una convenzione per l'utilizzo di alcuni spazi con Ilo²², che era alla ricerca di un luogo pubblico destinato all'avviamento di numerosi corsi di formazione. È così parzialmente cambiata la destinazione dell'immobile, che viene però rivitalizzato dalla presenza di questi corsi professionali, con la speranza che inneschino un processo di stimolazione anche per le altre attività.

²¹ Di cui si parla nel prossimo capitolo.

²² L'Organizzazione Internazionale del Lavoro coadiuva il Ministero nella definizione di iniziative di formazione professionale.

BgxK ha saputo utilizzare nella propria progettazione una buona dose di immaginazione, di capacità di intravedere mondi possibili, di continua riflessione sul proprio operato. La creatività ha avuto un ruolo centrale sia a livello operativo, come capacità di far fronte a eventi inattesi, sia a livello organizzativo, attraverso l'impostazione di una struttura dinamica. La precarietà non ha rappresentato un ostacolo all'azione, ma piuttosto un'occasione per mettere a frutto la competenza progettuale dei membri dell'organizzazione, intesa non come cultura teorica ma come capacità di produrre risposte adeguate alle esigenze ambientali. Le caratteristiche personali e i vissuti degli operatori hanno costituito, nella loro interazione, un elemento determinante nella definizione delle scelte e delle strategie operative. Il fatto che nessuno avesse una formazione specifica nel settore della cooperazione non ha impedito un approccio critico. Il settore umanitario tende a privilegiare la prestazione specialistica orientata all'efficienza e al risultato, BgxK è un esperimento dilettantistico in cui la prestazione è valutata in termini di efficacia nel tempo e di qualità del proprio operato. Nonostante fugga il criterio dell'efficienza, l'organizzazione bergamasca si trova però ad agire in un mercato deregolamentato, e deve adeguarsi a questo contesto per poter operare. Un grande limite in questo processo è la diffidenza con cui BgxK considera qualsiasi ipotesi di stabilizzazione e di formalizzazione dell'esperienza, che renderebbe più stabile la presenza, altrimenti affidata alla spinta volontaristica, ma rischierebbe di snaturare le peculiarità. Non è possibile fuggire il fatto che il finanziamento è normalmente dettato dall'attribuzione di progetti. BgxK gestisce abitualmente le proprie risorse economiche in modo da avere, per ogni progetto finanziato, un avanzo derivato dai risparmi sulle spese di struttura. Questo avanzo permette di allungare i periodi di intervento, di coprire i periodi senza finanziamenti o può venir destinato ad altre attività, con l'unico vincolo che vadano a beneficio della presenza.

capitolo 4 - IL SOGNO DI UNA VALLATA MULTIETNICA

L'ultimo breve capitolo di questa tesi si permette di guardare al futuro, presentando una probabile evoluzione, in senso temporale e non positivista, dell'esperienza di BgxK, il suo ultimo azzardo: avere un ruolo da protagonista nel rientro degli Idp serbi nei villaggi di Siga e Brestovik, adiacenti ai quattro villaggi albanesi che compongono la Vallata di Radavac. Data la situazione delle presenze serbe nella Municipalità di Pejë/Peć²³, questo progetto assume un significato emblematico per l'intera area, e quindi per il lungo e imprevedibile processo di riconciliazione tra albanesi e serbi. BgxK ha l'opportunità di mettere in gioco la credibilità e la fiducia costruite in quattro anni di presenza per favorire l'integrazione fra etnie ostili. Angelo Locatelli, presidente di BgxK durante la fase dell'emergenza, afferma a proposito dell'ingresso nella regione: "*Una volta giunti in Kosovo, tuttavia, ci siamo subito resi conto, che il nostro progetto di riconciliazione e ricomposizione del conflitto doveva essere messo da parte*²⁴". Collaborare al rientro delle minoranze è per BgxK il naturale completamento della propria presenza. Fermo restando che la ricca esperienza di dialogo interetnico realizzata a Kakanj non sarebbe neppure ipotizzabile in Kosovo²⁵, esistono fondate possibilità di poter influenzare positivamente il processo di convivenza fra le due comunità. Nel breve periodo non è ipotizzabile alcuna integrazione, ma sarebbe un grande successo evitare quantomeno la riproposizione dell'ennesima enclave. Di fronte a una situazione di estrema incertezza, anche dal punto di vista della sicurezza, è forte la volontà di BgxK di avere un ruolo attivo, e la storia dell'andamento di questo progetto lo dimostra.

²³ Vari riferimenti alla situazione delle minoranze sono contenuti nel capitolo 1 della seconda parte.

²⁴ Intervista rilasciata per la tesi di Laurea di Simona Ghezzi.

²⁵ Le prospettive di rientro dei profughi e dei rifugiati sono sensibilmente diverse fra la Bosnia e il Kosovo, e rispecchiano il differente livello di convivenza e di integrazione fra le comunità etniche. Data la minor promiscuità etnica della regione kosovara, è particolarmente problematico ipotizzare il ritorno dell'etnia serba, considerata nemica dalla maggioranza della popolazione.

L'ipotesi che questo rientro potesse avere luogo viene ventilata nell'estate 2001, e subito BgxK viene coinvolta, sulla base della profonda conoscenza del territorio. Nei successivi trenta mesi si crea uno scenario paradossale, che, fra voci di corridoio, timide iniziative e silenzi clamorosi, dilata incredibilmente i tempi del rientro. Il Governo italiano mette a disposizione tre milioni e mezzo di euro per aiutare il processo di rientro: una cifra significativa, che permetterebbe di impostare un intervento completo. Cooperazione Italiana di Pristina, pur non essendo un'ambasciata, è il legittimo rappresentante del Governo italiano in Kosovo, e cura quindi il processo di identificazione dell'implementing partner e la successiva attribuzione degli ingenti fondi. Unmik stenta a prendere una posizione, e la sua incertezza evidenzia le divergenze esistenti fra i diversi livelli territoriali e operativi della sua struttura. Nel frattempo gli Idp vengono informati dell'imminente rientro. BgxK mantiene fede al suo atteggiamento di trasparenza, e informa subito i villaggi albanesi, annunciando anche la probabilità di un proprio coinvolgimento diretto. Partecipa inoltre ad alcuni incontri con i profughi serbi, che apprezzano subito la presenza della piccola organizzazione bergamasca. All'inizio del 2003 appare chiaro che non sarà Unmik a curare direttamente l'assistenza ai rientranti, ma la titolarità del progetto viene affidata ad Iom, incaricata a sua volta di selezionare i partner adatti al buon andamento del progetto. Il passaggio di denaro dal Ministero degli Esteri italiano a Unmik viene ufficialmente annunciato nel corso di un incontro tra Frattini e Holkeri all'inizio di settembre 2003. Iom decide di affidarsi, per le attività di ricostruzione materiale, alla Og tedesca Thw; per le consulenze legali nella definizione degli assetti proprietari, alla Ong spagnola Mpdl, e per i lavori di comunità e la riconciliazione, a BgxK. Il progetto entra nella fase operativa a marzo 2004.

Per BgxK si è trattato di un'attesa logorante, che ha messo a dura prova la precaria struttura e ha prosciugato le povere casse dell'organizzazione. Il ruolo

attribuito all'interno di un progetto così delicato a questa esperienza marginale di cooperazione rappresenta un riconoscimento senza eguali, e rispecchia la credibilità costruita sul territorio con la comunità locale albanese e con i leader politici municipali, e con gli uffici municipali delle istituzioni internazionali. L'approccio con cui BgxK si appresta a prender parte a questo rientro "assistito volontario"²⁶ è l'idea di un piano di sviluppo dell'intera area, e non di semplice assistenza al rientro, in coerenza con la scelta di "mettersi in mezzo" e di rappresentare il veicolo del dialogo. L'idea è che alla ricostruzione delle case dei serbi collaborino gli stessi pensionati bergamaschi che hanno aiutato gli albanesi, fornendo una pragmatica garanzia di equidistanza. BgxK scommette di poter riattivare il territorio orobico, nonostante siano passati alcuni anni dagli eventi bellici che hanno scatenato l'ondata emotiva. La struttura operativa rimane coerente con le scelte adottate in passato. L'unica novità è rappresentata dal coinvolgimento in veste di operatori di tre ragazzi protagonisti di Ipik, due bergamaschi e uno di Jabllanicë e Vogël. Il progetto presenta oltretutto prevedibili difficoltà di comunicazione con Iom, distante dalle peculiarità di BgxK.

²⁶ I rientri di profughi vengono solitamente distinti tra spontanei e organizzati. I rientri in Kosovo sono su base volontaria, ma senza un'adeguata assistenza non potrebbero avere luogo.

CONCLUSIONI ALLA TERZA PARTE

Il limitato caso di BgxK, pur non arrivando a costituire un modello riproducibile, presenta alcune caratteristiche peculiari, frutto delle scelte via via adottate, che hanno in embrione una potenziale propositività. L'isolamento di questi elementi vuole rappresentare un contributo critico al dibattito sul settore umanitario. L'esperienza di BgxK assume una forte connotazione territoriale, e in questo è assimilabile alla cooperazione decentrata, che punta alla costruzione di un legame fra due luoghi. Nel caso trattato, la ricca provincia di Bergamo, di cui abbiamo cercato di evidenziare alcune stridenti contraddizioni, propone un rapporto di partenariato alla vallata di Radavac, nel Kosovo nord-occidentale. BgxK non si limita però a mettere in contatto gli enti omologhi sui due territori, ma innesca un processo in cui è fondante la partecipazione dei beneficiari all'individuazione e alla gestione delle attività, e il coinvolgimento della società civile bergamasca. BgxK compie inoltre un'ulteriore scelta in controtendenza rispetto al resto del settore umanitario, dotandosi di una struttura operativa essenziale e sobria. Abbiamo visto la centralità della figura del volontario, ma anche la particolarità dei criteri di selezione degli operatori.

Le particolarità di BgxK racchiudono alcune proposte, che appunto non possono configurare alcuna routine esportabile, ma si basano sulla rinuncia alla standardizzazione e suggeriscono un approccio diverso, un atteggiamento più attento al contesto locale. La componente relazionale permette di recuperare la dimensione umana di cui spesso il settore umanitario si è privato per rispondere a esigenze di impersonalità. La relazione, se basata su una propensione all'ascolto dell'Altro, diventa un'efficace strumento di conoscenza del contesto. La capacitazione dei soggetti e la progettazione continua non sono ricette, ma percorsi che mettono profondamente in discussione l'attore umanitario, ne intaccano la rassicurante certezza. L'azione diventa in questa prospettiva un

momento di indagine cognitiva, esaltando così l'elemento creativo e innovativo presente in ogni attività realmente progettuale. Le potenzialità di BgxK non possono tradursi in proposte da applicare agli altri attori, soprattutto nel caso delle istituzioni internazionali, che hanno legittime esigenze di stabilità. Il caso di BgxK potrebbe piuttosto avere un valore educativo, essere uno stimolo di riflessione per chi vuole spendersi nel mondo della cooperazione.

L'approccio emergenziale del settore umanitario si riflette nella modalità operativa modellata sui progetti, intesi come momenti circoscritti di intervento, e basati su procedure meccaniche, distinte in base alla situazione. Il caso di BgxK sposta il focus dai progetti alla presenza, e rende la fiducia un fattore di crescita comune. La presenza permette di impostare gli interventi di volta in volta, di correggere continuamente la metodologia e gli obiettivi dei progetti, che non rimangono frammentati, ma si inseriscono in una cornice comune, in cui trovano coerenza attraverso la reciproca interdipendenza. BgxK adegua la sua gestione al supporto di una presenza e alla definizione di un processo di co-sviluppo, e riesce a sostenere queste scelte nonostante il contesto umanitario in cui si inserisce sia impostato in maniera opposta. Non dimentichiamo che BgxK non ritiene necessaria la sua presenza per la vita della Vallata, e non ha mai ritenuto di dover fare qualcosa forzatamente: questi due fattori concorrono a determinarne l'approccio dialettico e processuale.

CONCLUSIONE

Riprendiamo nella conclusione di questa tesi, la metafora medica sostenuta nell'introduzione. L'ipotesi iniziale muoveva dalla osservazione di un processo particolare di cura umanitaria e si proponeva di mirare a una critica relativizzazione sia dell'innata fiducia nei suoi confronti, sia della sua totale denigrazione. Nel corso della prima parte abbiamo cercato di delineare attraverso quali meccanismi di consenso sia stata costruita la visione umanitaria dell'intervento militare, quindi in che modo è stata suggerita in Italia l'idea che in Kosovo nel 1999 fosse necessaria una cura drastica e non esistessero alternative a un intervento immediato, talmente urgente da poter andare oltre la Carta delle Nazioni Unite. La strategia di promozione della guerra umanitaria si basa sull'interazione di elementi recuperati dalla memoria storica con il senso di disagio normalmente suscitato dalla visione di immagini di sofferenza. La sottoscrizione della Missione Arcobaleno permette al cittadino di ricoprire il ruolo di benefattore e sostenere l'impegno nazionale, caratterizzato dall'interazione tra politica estera, protagonismo militare, impegno civile e solidarietà popolare. Il Kosovo post-bellico ci mostra però quanto i bombardamenti della Nato non abbiano esaurito l'intervento della comunità internazionale, a cui è richiesta una presenza in grado di elaborare una soluzione politica alla questione del Kosovo. Dopo aver condotto un'operazione drastica attraverso bombardamenti chirurgici finalizzati all'estirpazione fisica della patologia, il medico umanitario scopre che, per il Kosovo ancora convalescente, è ancora più lunga e impegnativa la cura di riabilitazione a una vita normale.

La seconda parte si sofferma sulla presenza umanitaria in una zona limitata, ma particolarmente rappresentativa per l'impegno italiano: la Municipalità di Pejë/Peć, nel Kosovo nord-occidentale. Il tentativo è di raccogliere sul territorio e nella vita quotidiana i segnali di dubbia efficacia della cura umanitaria, nella forma standardizzata che viene proposta dagli eterogenei soggetti che affollano la

presenza internazionale. Viene somministrata una massiccia dose di medicinali, di cui diversi prodotti in Italia, con confezioni diverse, ma con composizioni molto simili, tanto che il trattamento farmacologico non viene rapportato alle caratteristiche personali del paziente. La mancata contestualizzazione dell'intervento crea una serie di effetti perversi, che riducono sensibilmente l'efficacia della cura. Viene qui sostenuta la tesi che il sovraddosaggio di farmaci e l'errata valutazione dei sintomi portino a effetti collaterali che potrebbero risultare gravi quasi quanto la patologia da trattare e tendono a indebolire anziché rafforzare l'organismo malato, la cui ospedalizzazione ripropone la spersonalizzante vittimizzazione che ha contraddistinto l'approccio internazionale all'emergenza umanitaria del Kosovo. L'intervento internazionale in Kosovo, sia nella fase militare che in quella civile, è una cura sovrabbondante, condotta con scarse precauzioni d'impiego: un vero e proprio caso di accanimento terapeutico, come se la qualità della cura fosse determinata esclusivamente dalla quantità di medicinali somministrati.

L'accanimento umanitario che ha interessato il Kosovo ha permesso anche l'espressione marginale di cure minori, che, più che assomigliare a un moderno farmaco, ricordano i vecchi rimedi popolari, un misto fra saggezza empirica e scarsa scientificità, riabilitabili in chiave moderna come misure simil-omeopatiche. Questi medicinali non sono somministrati da medici professionisti, ma da volenterosi e caparbi dilettanti, che riescono a fare intravedere, fra gli evidenti e insormontabili limiti della propria cura, un'ipotesi di potenziale e sostenibile efficacia sconosciuta ai luminari della scienza medica. Bergamo per il Kosovo propone un approccio fondato sulla presenza più che sui singoli progetti, su un corretto stile di vita più che sulla corsa al farmaco. Non è insomma solo un problema di posologia del farmaco. Sarebbe anzi assurdo ipotizzare la produzione su scala industriale dell'alchimia di elementi che rendono questa minuscola esperienza così emblematica. Il valore delle specificità evidenziate in questo caso

concreto non è la formulazione di un ennesimo modello, ma la dimostrazione pratica delle possibilità della presenza umanitaria, attraverso la consapevolezza che siano percorribili strade diverse, derivanti dalla combinazione di una vasta gamma di opzioni possibili, che vengono normalmente ridotte a routines standardizzate.

Le potenzialità insite nel poco medico rimedio orobico, contraddistinto da una concezione processuale e interattiva della propria presenza, inducono a porre alcuni dubbi sullo stesso intervento del settore umanitario, il cui approccio è ben rispecchiato nella metafora medica, nell'ipotesi che complessi fenomeni sociali siano affrontabili come una malattia da curare. La lettura emergenziale della crisi kosovara, unita a esigenze semplificatorie di consenso immediato, sembra aver allontanato la possibilità di un approccio integrato al problema, che è una questione in primis politica, ma anche economica, sociale e culturale, e solo in minima parte è stata, in alcuni frangenti, umanitaria. La lettura della situazione in termini di necessità di assistenza sembra essere stata il fattore fuorviante della presenza internazionale. Non si vuole qui negare l'utilità di un ausilio da parte internazionale per una pacifica e durevole soluzione dei gravi problemi di convivenza etnica, ma immaginare che questo auspicabile aiuto sia in termini di stimolazione di capacità locali di superamento del discorso etno-nazionalista, di interposizione civile e di costruzione di processi di diplomazia dal basso, che sappiano anche immaginarsi in una superiore prospettiva di integrazione europea, fondata su una consapevolezza democratica. Il Kosovo degli anni Novanta, così come quello del 2004, non ha bisogno di beneficenza, che può anzi arrivare a risultare dannosa, ma necessita di democrazia, intesa come processo dal basso, prima di tutto locale, e non come un bene esportabile e riproducibile in formule universali.

L'approccio terapeutico non può funzionare perché la malattia non è distinguibile dal corpo malato, forse non è neppure leggibile in termini di patologia,

perché vorrebbe dire ospedalizzare un'intera area geografica. In Kosovo la malattia da curare non era Milošević, e tantomeno è il popolo serbo, ma il nazionalismo che contraddistingue entrambi i contendenti in campo, serbi e albanesi, che costruiscono le loro identità escludenti con simili meccanismi di lettura strumentale del passato e di disumanizzazione del nemico. Non è però possibile isolare l'elemento nazionalista, che si esprime come discorso fluido e permeabile. Sarebbe possibile contrapporre un altro discorso, finalizzato alla promozione democratica, attraverso l'educazione civile, il rafforzamento della fiducia nelle istituzioni rappresentative, la stimolazione della partecipazione alla vita pubblica e lo sviluppo economico diffuso, senza che vengano per questo annullate le gravi responsabilità criminali della violenza con cui l'odio etnico è arrivato a esprimersi. Bergamo per il Kosovo non è nulla di tutto ciò, ma ci suggerisce, insieme alle simili esperienze espresse nei Balcani dalla società civile italiana, che questa possibilità sia ipotizzabile, purché si accetti l'incertezza insita in ogni, e in particolare in questo, processo, in quanto tale non completamente controllabile.

A oltre quattro anni dalla guerra in Kosovo, questo orizzonte può apparire però ancora lontano, perché si riducono gli spazi di azione per le espressioni non omologate di solidarietà internazionale e la guerra è sempre più legittimata come strumento della politica internazionale. Il caso del Kosovo, emblema del trionfo della dottrina umanitaria e necessariamente inserito nelle guerre jugoslave degli anni Novanta, rappresenta una lezione da cui trarre profondi insegnamenti per ipotizzare, soprattutto per la vicina penisola italiana, un approccio diverso alla soluzione delle gravi e sistematiche violazioni di diritti umani, fenomeni complessi che richiedono un intervento composito e su più livelli. Bergamo per il Kosovo ci permette di immaginare un livello locale in cui promuovere un processo dal basso che sia complementare alla progressiva diffusione di una sensibilità democratica, attraverso un percorso che mette in relazione e crea socialità fra due comunità assai distanti.

APPENDICI

APPENDICE 1: LE INTERVISTE

APPENDICE 2: CARTA DEL KOSOVO

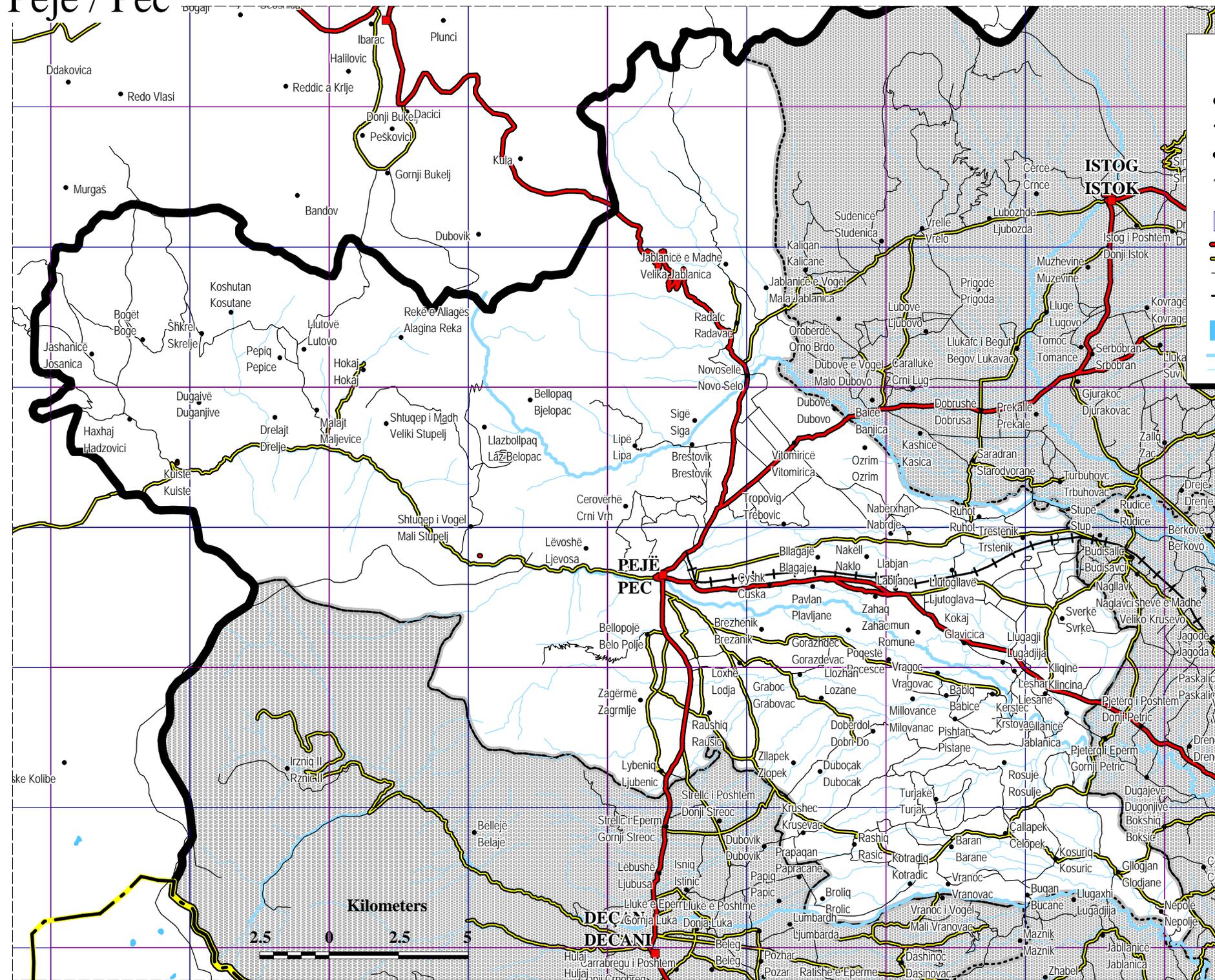
APPENDICE 3: CARTA DELLA MUNICIPALITÀ DI PEJË/PEĆ

PERSONE INTERVISTATE

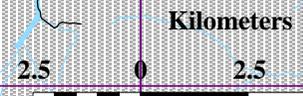
- 1) Presidente di BgxK
- 2) Ex-presidente
- 3) Direttore
- 4) Operatore nella fase di emergenza
- 5) Operatore a Kakanj
- 6) Operatore locale
- 7) Coordinatore dei volontari pensionati
- 8) Coordinatore dei volontari giovani
- 9) Volontario Ipik
- 10) Interprete
- 11) “Capo” dei quattro villaggi
- 12) Maestro elementare kosovaro-albanese
- 13) Operatore di Unhcr
- 14) Funzionario Unmik municipale
- 15) Operatore grande Ong italiana



Pejë / Pec



- Municipal capital
- Village / Settlement
- International Border
- Republic Border
- Provincial Border
- Municipal boundary
- 5 km Grid
- First Category
- Second
- Third
- Railway
- Water bodie
- River
- Stream



Scale
1:175,000



X:\Maps\Workspaces\Simple Maps\17 Pejë
 Source: WEU, NIMA
 Prishtina, Kosovo, February 20, 2001

BIBLIOGRAFIA

Pubblicazioni

- ✓ aa.vv., *Il rovescio internazionale. Vademecum per la prossima guerra*, edizioni Odradek, Roma 1999.
- ✓ aa.vv., *La notte del Kosovo. La crisi dei Balcani raccontata dai giornali di tutto il mondo*, Indice Internazionale, Roma 1999.
- ✓ aa.vv., *La pace intrattabile*, Asterios editore, Trieste 2000.
- ✓ aa.vv., *L'ultima crociata? Ragioni e torti di una guerra giusta*, I libri di Reset, Milano 1999.
- ✓ Benedikter Thomas, *Il dramma del Kosovo*, Datanews, Roma 1998.
- ✓ Bianchini Stefano, *Sarajevo. Le radici dell'odio*, Edizioni Associate, Roma 2003.
- ✓ Boltanski Luc, *Lo spettacolo del dolore. Morale umanitaria, media e politica*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2000.
- ✓ Bonomi Aldo, *La comunità maledetta*, Edizioni di Comunità, Torino 2002.
- ✓ Boudon Raymond, *Effetti "perversi" dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano 1981.
- ✓ Chomsky Noam, *Il nuovo umanitarismo militare*, Asterios editore, Trieste 2000.
- ✓ Cohen Stanley, *Stati di negazione*, Carocci editore, Roma 2002.
- ✓ Cremaschi Roberto, *È bello vedere i tetti*, ass. Pro K, Bergamo 1998.
- ✓ D'Alema Massimo (intervista di Federico Rampini), *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, Mondadori, Milano 1999.
- ✓ De Leonardis Ota, Mauri Diana e Rotelli Franco, *L'impresa sociale*, Anabasi, Milano 1994.

- ✓ Dell'Agnese Elena e Squarcina Enrico, *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Unicopli, Milano 2002.
- ✓ Deriu Marco (a cura di), *L'illusione umanitaria. La trappola degli aiuti e le prospettive della solidarietà internazionale*, EMI, Bologna 2001.
- ✓ Gori Umberto, *La cooperazione allo sviluppo. Errori e illusioni di un mito*, FrancoAngeli, Milano 2003.
- ✓ Hours Bernard, *L'ideologia umanitaria. Lo spettacolo dell'alterità perduta*, L'Harmattan, Torino 1999.
- ✓ Ianni Vanna, *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Rosenberg & Sellier, Torino 1999.
- ✓ Kadarè Ismail, *Tre canti funebri per il Kosovo*, TEA, Milano 1999.
- ✓ Lanzara Giovan Francesco, *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Editrice Compositori, Bologna 1992.
- ✓ Malcolm Noel, *Storia del Kosovo. Dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano 1999.
- ✓ Maliqi Shkëlzen, *Kossovo. Alle radici del conflitto*, Besa, Lecce 1999.
- ✓ Marcon Giulio, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Asterios editore, Trieste 2000.
- ✓ Marcon Giulio, *Le ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul terzo settore*, Feltrinelli, Milano 2002.
- ✓ Marzo Magno Alessandro (a cura di), *La guerra dei dieci anni*, Il Saggiatore, Milano 2001.
- ✓ Mattai Giuseppe e Marra Bruno, *Dalla guerra all'ingerenza umanitaria*, Società Editrice Internazionale, Torino 1994.
- ✓ Mini Fabio, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Einaudi, Torino 2003.

- ✓ Morozzo della Rocca Roberto, *Kosovo. La guerra in Europa*, Guerini e Associati, Milano 1999.
- ✓ Pandini Silvia, *L'insostenibile cooperazione: il caso di Pec/Peja*, Osservatorio Balcani, 2001.
- ✓ Petrella Riccardo, *Il bene comune. Elogio della solidarietà*, Diabasis, Reggio Emilia 1997.
- ✓ Pirjevec Joze, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino 2001.
- ✓ Powell W. Walter e DiMaggio Paul J. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino 2000.
- ✓ Pozzato Maria Pia, *Linea a Belgrado. La comunicazione giornalistica in tv durante la guerra per il Kosovo*, Rai-Eri, 2000.
- ✓ Raimondi Antonio e Antonelli Gianluca, *Manuale di cooperazione allo sviluppo*, SEI, Milano 2001.
- ✓ Rastello Luca, *La guerra in casa*, Einaudi, Torino 1998.
- ✓ Remondino Ennio, *La televisione va alla guerra*, collana Rai-Eri, Sperling & Kupfer Editori, Milano 2002.
- ✓ Resta Patrizia (a cura di), *Il Kanun di Lek Dukagjini*, Besa, Lecce 2000.
- ✓ Rieff David, *Un giaciglio per la notte*, Carocci editore, Roma 2003.
- ✓ Rumiz Paolo, *La linea dei mirtilli*, Editori Riuniti, Roma 1997.
- ✓ Rumiz Paolo, *Maschere per un massacro*, Editori Riuniti, Roma 2000.
- ✓ Scotto Giovanni e Arielli Emanuele, *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Editori Riuniti, Roma 1999.
- ✓ Vaux Tony, *L'altruista egoista*, edizioni Gruppo Abele, Torino 2002.
- ✓ Zolo Danilo, *Chi dice umanità. Guerra diritto e ordine globale*, Einaudi, Torino 2000.

Documenti

- ✓ Accademia delle scienze e delle arti di Belgrado, *Memorandum*, 1986.
- ✓ Amnesty International, *Rapporto Annuale 2002*.
- ✓ Amnesty International, *Rapporto Annuale 2003*.
- ✓ Consiglio di Sicurezza, risoluzioni 1160/98, 1199/98, 1203/98 e 1244/99.
- ✓ International Crisis Group, *Kosovo report card*, agosto 2000.
- ✓ International Crisis Group, *Return to uncertainty*, 2002.
- ✓ International Crisis Group, *Two to tango: an agenda for the new Kosovo SRSB*, settembre 2003.
- ✓ ONU, *Carta delle Nazioni Unite*.
- ✓ ONU, *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*.
- ✓ OSCE mission in Kosovo, *Municipal profile - Pejë/Peć*, edizioni di maggio 2000, giugno 2001, agosto 2002, marzo e ottobre 2003.
- ✓ OSCE mission in Kosovo, *Parallel Structure in Kosovo*, ottobre 2003.
- ✓ OSCE mission in Kosovo, *Property Rights in Kosovo 2002-2003*, autunno 2002.
- ✓ OSCE, *Human Rights in Kosovo: As Seen, As Told*, novembre 1999.
- ✓ UNDP e Small Arms Survey, *Kosovo and the gun: a baseline assessment of small arms and light weapons in Kosovo*, giugno 2003.
- ✓ UNHCR, *Damage assessment report*, luglio 1999.
- ✓ UNMIK, *The new Kosovo government - 2002 budget*.
- ✓ UNMIK, *The Kosovo general government - 2003 budget*.

Tesi

- ✓ Ghezzi Simona, *Studio di un caso di cooperazione internazionale: la Gestione Fondi Privati della Missione Arcobaleno*, tesi di Laurea, Università di Milano, a.a. 1999/2000.
- ✓ Marrani Stefano, *Corrispondenze dal Kosovo*, tesi di Laurea, Università di Urbino, a.a. 2001/2002.
- ✓ Pandini Silvia, *L'intervento della comunità internazionale in Kosovo e la ricostruzione: il caso Pec/Peja*, tesi di Laurea, Università di Trento, a.a. 2000/2001.
- ✓ Rahola Federico, *Fuori dall'umanità. La guerra del Kosovo tra dovere di ingerenza e campi di internamento*, tesi di Dottorato, Università di Genova, 2003.
- ✓ Tedde Antonio, *L'uso della forza a tutela dei diritti dell'uomo*, tesi di Laurea, Università di Sassari, a.a. 2000/2001.

Atti

- ✓ *Giornata di studio sulle attività umanitarie in favore delle vittime della guerra nei Balcani*, Milano aprile 2001, atti pubblicati da Skira editore.
- ✓ *Dieci anni di cooperazione con il sud est Europa: bilancio, critiche, prospettive*, Trento novembre 2001, atti pubblicati da Osservatorio Balcani.
- ✓ *C'è pace senza riconciliazione?*, Rovereto dicembre 2002, atti pubblicati da Osservatorio Balcani.
- ✓ *Dove va l'aiuto umanitario? Ascesa e crisi dell'aiuto umanitario tra ambiguità e solidarietà*, Siena dicembre 2003, atti pubblicati da Osservatorio Balcani.

Limes

(Gruppo Editoriale L'Espresso)

- ✓ 3/95 - Il richiamo dei Balcani
- ✓ 3/98 - Il triangolo dei Balcani
- ✓ sp 99 - Kosovo. L'Italia in guerra
- ✓ 2/99 - Dopo la guerra
- ✓ sp 2000 - Gli stati mafia
- ✓ 5/2000 - I Balcani senza Milošević
- ✓ 2/2001 - Macedonia/Albania. Le terre mobili
- ✓ 6/2003 - Il nostro Oriente

Video

- ✓ Spot pubblicitario della Missione Arcobaleno, primavera 1999.
- ✓ La Grande Storia Rai, *La ex-Jugoslavia*, primavera 1999.
- ✓ IPIK, interviste a Liridon Blakay, Sami Meta e Halil Elezay, estate 2002.
- ✓ Report RaiTre, *La cooperazione internazionale*, primavera 2003.
- ✓ PrimoPiano TG3, *Spezzati dentro*, settembre 2003.
- ✓ IPIK e Lab80, *Quando la guerra finisce*, ottobre 2003.
- ✓ C'era una volta RaiDue, *Gli aiuti umanitari*, autunno 2003.
- ✓ Planet (canale Sky), ciclo *Storie dai Balcani* (tre documentari sulla situazione attuale nei Balcani), febbraio 2004.

Siti web¹

- ✓ Osservatorio Balcani <www.osservatoriobalcani.it>
- ✓ Notizie Est <www.notizie-est.com>
- ✓ Le Courier des Balkans <balkans.eu.org>
- ✓ Ansa Balcani <www.ansa.it/balcani>
- ✓ International Crisis Group <www.crisisweb.org>
- ✓ Institute for war and peace reporting <www.iwpr.net>
- ✓ Reliefweb <www.reliefweb.int>
- ✓ Ocha <www.reliefweb.int/ocha_ol>
- ✓ Unmik <www.unmikonline.org>
- ✓ Osce – Mission in Kosovo <www.osce.org/kosovo>
- ✓ Kfor <www.nato.int/kfor>
- ✓ Weblog Jugoslavije <www.exju.org>
- ✓ South-East Europe <www.southeasteurope.org>

¹ Per evitare una lista sterminata, si è preferito segnalare solo i siti essenziali, nei quali è possibile trovare anche un'ampia scelta di collegamenti ad altri siti.

Ringraziamenti

Questi tesi si inserisce con estrema coerenza nei miei ultimi anni di vita, durante i quali mi sono sempre più avvicinato ai Balcani. Ringrazio: la Mamma e il Ragio che mi hanno supportato nelle mie scelte, oltre alla Nonna, a parenti e amici tutti; lo Sporting Brughiera e i miei splendidi Ragassi, e in particolare Maria; le compagne e i compagni del C.S.A. Paci Paciana e di Bergamo in generale; le amiche e gli amici del Comitato e di Bergamo per il Kosovo, e in particolare Robi, Livio, Giacomo e Taia; le tante persone incontrate nell'ambito di Ipik, in particolare tutto il gruppo storico e soprattutto Luvi; gli amici kosovari, e in particolare Beli, Sami, Halil, Don e rispettive famiglie; Karletto per avermi trasmesso il fascino per quello splendido mondo che fu la Jugoslavia.

Per la stesura della tesi ringrazio: Robi, Livio e Rosita per l'aiuto nel reperimento dei dati, Gabriella per la consulenza giuridica, Ludovica per la costante revisione, Eugenio per la disponibilità nella ricerca dei testi, Silvia per la consultazione della sua tesi, Teo per l'immagine.

Almè (BG), 22 febbraio 2004 - pierobg@excite.it