

## **Il milite ignoto dell'Iraq**

Emanuele Giordana Gianni Rufini

*Tutti parlano di una nuova risoluzione e del futuro dell'Iraq. Ci lavora anche l'inviato dell'Onu Brahimi. Ma tutti glissano sull'aspetto più spinoso.*

*Chi si occuperà della sicurezza? E che fine faranno le forze d'occupazione? Cosa dicono, infine, le regole dell'Onu?*

Un fantasma di aggira per i corridoi del Palazzo di Vetro e nei gabinetti di premier e presidenti. Lo stesso che aleggia, con fare meno spirituale, sul territorio iracheno. Ha la silhouette di un soldato. Che, per adesso, non porta il casco blu.

Mentre Lakhdar Brahimi, l'inviato Onu per l'Iraq, sta mettendo a punto il suo piano per il futuro politico e le elezioni, mentre Gran Bretagna e Usa, ormai convinti che sia necessaria una nuova risoluzione, si agitano per far digerire a Kofi Annan un testo da approvare nel Consiglio di sicurezza, tutti sembrano aggirare il nodo chiave del futuro iracheno. Che fine faranno le forze di occupazione? Che cappello avranno nella fase di transizione enucleata da Brahimi e che prevede, al più presto, una nuova struttura di governo locale? Dovranno andarsene? Rimanere? Restare per un tempo limitato? Con quali "regole d'ingaggio", come recitano i manuali di pace o di guerra?

Secondo l'ambasciatore britannico all'Onu Sir Emyr Jones Parry, la risoluzione dovrebbe sancire la fine dell'occupazione ma legittimare l'attuale presenza militare. Bush aggiunge che dovrebbe aiutare un maggior numero di paesi, tra cui i molti renitenti, a partecipare alla coalizione. Il che è già materia di litigio. Il suo vice, Dick Cheney, ha spiegato che l'Onu è benvenuta per insegnare agli iracheni come si fa a costruire la democrazia. Sulla faccenda truppe ha glissato. Anche per questo la Spagna ha lasciato. La questione è delicata soprattutto per Kofi Annan, che sta arrivando al termine del suo mandato con la patata più bollente della storia delle Nazioni Unite, le cui regole sono la pietra angolare che regge il complesso sistema di relazioni del diritto internazionale. Vediamo cosa dicono

### **Le regole dell'Onu**

L'articolo 1 della Carta del'Onu recita: "Le Nazioni Unite hanno il fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, e di prendere misure collettive per la prevenzione e rimozione di minacce alla pace". Non sono dunque un'opzione ma il solo mezzo legale che il mondo si è dato per affrontare e risolvere un problema di pace e sicurezza. Questo compito non può essere delegato all'Unione Europea, che peraltro non sarebbe in grado, o

a un'alleanza politico-militare come la Nato, benché molti lo auspichino. Dev'essere svolto dall'Onu. Lo dice la legge.

Come fare, lo spiega il Capitolo 7 della Carta del 1945, elencando procedure, criteri e forme d'intervento della comunità internazionale. Rispetto ai tempi della guerra fredda, i compiti delle operazioni degli ultimi anni si sono fatti molto più ardui e complessi: conflitti interni, emergenze complesse, ed un crescente numero di interventi, passati dai dieci degli anni Ottanta ai 34 in corso negli anni Novanta. Con cinquant'anni d'esperienza, la dottrina si è molto sviluppata attraverso un lungo e sistematico lavoro di analisi delle esperienze.

Il *peacekeeping* del resto è da molti anni materia di studio. L'ultimo lavoro di revisione della dottrina, fatto dalle Nazioni Unite nel 2000, vede proprio la firma dell'algerino Brahimi, capo di un panel tecnico-politico che ha proposto una robusta riorganizzazione delle operazioni dove il *peacekeeping* si confronta con la necessità sempre più frequente di ricostruire completamente lo stato e le strutture della società, in paesi lacerati da un odio civile che si perpetua per generazioni. Un'operazione di pace appropriata può aiutare queste società a liberarsi dei peggiori elementi distruttivi e di sfiducia generati dalla guerra, e ad evitare che ricadano nella trappola del conflitto violento. Perché questo possa avvenire, è necessario che i *peacekeeper* siano accettati e rispettati da tutte le parti interessate, e dalla popolazione civile.

Il Rapporto Brahimi offre un'analisi accurata della complessità del contesto in cui queste attività sono svolte, e riconosce pienamente lo stretto legame tra *peacekeeping* e *peacebuilding* nel determinare l'esito positivo delle operazioni. Il Rapporto riconosce il consenso delle parti, l'imparzialità e l'uso della forza solo in legittima difesa come le basi fondamentali del *peacekeeping*, ma introduce una diversa interpretazione di tali principi rispetto a quella tradizionale. Riconoscendo che i *peacekeeper* devono essere in grado di difendere non solo se stessi ma anche altri componenti della missione, e che possono usare la forza nell'eseguire il loro mandato se necessario.

Sul tema della neutralità si è molto discusso, soprattutto per il rischio che si ripeta una situazione come quella che caratterizzò il primo intervento in Bosnia, quando per rimanere "neutrali" si rinunciò a difendere i bosniaci dal genocidio. Lo stesso Rapporto Brahimi mette in guardia da un'idea di neutralità che assomigli troppo all'ignavia, rendendo il *peacekeeping* "complice del male". Tuttavia, il principio di neutralità intesa come "terzietà", estraneità al conflitto, rimane centrale in questo campo.

Proprio Brahimi, che queste cose le conosce bene, si trova adesso negoziare l'ingresso dell'Onu in Iraq. Se si vuole un intervento delle Nazioni Unite, bisogna partire da un'analisi obiettiva del problema: siamo in presenza di un

caso classico di invasione, da parte di un gruppo di stati membri dell'Onu nel territorio sovrano di un altro. Per quanto le intenzioni dichiarate dalle forze occupanti vadano dalla neutralizzazione di un pericolo per la sicurezza mondiale, alla liberazione di un popolo oppresso, alla distribuzione di aiuti umanitari, nessuna di loro regge all'esame tecnico e giuridico. Di invasione si tratta.

### **Quale cappello sulle truppe?**

Kofi Annan ha detto in un'intervista di sperare che "che la forza multinazionale continui a restare in Iraq anche dopo il 30 giugno" ma non ha spiegato come, limitandosi a rilevare che "dovrà parlare con gli iracheni e contare sulla partecipazione del Consiglio di sicurezza". Il che vuol dir tutto e niente. Antonio Cassese, già presidente del tribunale dell'Aja e docente di diritto internazionale, pensa che sia "poco realistico" pensare a una sostituzione di truppe. "Gli americani - dice - non solo non vogliono ma non possono mollare. Sono i loro stessi interessi geopolitici e petroliferi a impedirne il ritiro". E dunque? Una soluzione "realistica" potrebbe veder la nascita di una sorta di "organo politico militare ristretto" cui dovrebbero obbedire le forze occupanti una volta che l'Onu sia entrata in Iraq. "Non si tratta - dice - di cambiare solo il cappello e nemmeno di legittimare una guerra illegittima, bensì di autorizzare le forze in campo a garantire la sicurezza ma con un chiaro mandato politico in mano all'Onu. I militari dovrebbero infatti, non solo rispondere localmente alle direttive politiche Onu, ma riferire periodicamente al Consiglio di sicurezza".

Il problema è che i membri della coalizione sono ormai compromessi, sono parte nel conflitto, mentre il *peacekeeping* è per sua natura neutrale e opera in base al consenso delle parti. In questo, la dottrina è chiara come il buon senso e sconsiglia fermamente di forzare la situazione con un'operazione di pura cosmesi politica, tentando di trasformare il ranocchio in principe, anche se scadenze elettorali e necessità di salvare la faccia spingono in questa direzione, almeno fino a novembre. Passate le elezioni americane, l'aria potrebbe cambiare e, se vincessero Kerry, si potrebbe profilare un ingresso anche militare dell'Onu. Anche se forse non sarà sufficiente, come suggerisce proprio Kerry, cambiare presidente "*in order to change the atmosphere*".

"All'Onu - dice Fabio Alberti, anima dell'organizzazione più presente in Iraq dai tempi della prima guerra del Golfo - gli Usa sono disposti, al massimo, a concedere un ruolo tecnico nel processo elettorale. Una foglia di fico". A queste condizioni, dice il presidente di "*Un ponte per...*", un rientro dell'Onu "non solo sarebbe inutile, ma addirittura dannoso. Solo l'avvio di un processo politico autonomo iracheno, protetto e sostenuto internazionalmente, può permettere di evitare l'inaccettabile alternativa tra occupazione e guerra".

Come? “Con la convocazione, ad esempio, di una Conferenza nazionale irachena, autonoma dalle forze di occupazione. Solo il ritiro delle truppe e la fine dell'occupazione, può aprire la strada alla soluzione politica di cui c'è bisogno”.

### **Scenario peacekeeping**

Sono in molti a pensare che la presenza delle forze occupanti, quale ne sia il cappello, sia di per sé un elemento di tensione che una risoluzione Onu non basterebbe a sciogliere. Quanto a uno scenario che veda agire in prima persona l'esercito nazionale iracheno, gli americani sono stati i primi a bocciarlo. “Non sono in grado”, per il proconsole uscente Paul Bremer. Mentre i generali Usa giurano che di questi soldati non ci si può fidare. I fautori del *peacekeeping* cosa dicono?

Il primo problema è la composizione di un corpo di spedizione privo dell'indispensabile apporto logistico e militare statunitense. Secondo una prassi consolidata, bisognerebbe dare la priorità ai paesi arabi e musulmani, purché non confinanti con l'Iraq. Quest'ultima regola serve a ridurre il rischio che la missione serva gli interessi strategici di vicini potenzialmente ostili, il che esclude paesi come Siria, Giordania, Arabia Saudita, Turchia, Iran e Kuwait. Una forte componente araba o musulmana servirebbe a superare le difficoltà di comunicazione linguistica o di comprensione culturale, oltre a suscitare un senso di maggiore solidarietà tra *peacekeeper* e popolazione locale, ma bisognerebbe fare attenzione alla composizione tra sciiti e sunniti, assicurando anche una presenza di altre religioni. Cassese è scettico: “L'Iraq è un pantano. Qual'è il paese che accetterebbe di imbarcarsi nell'impresa”?

E se per sostituire gli Usa, l'Europa della difesa comune mettesse in campo la sua Rapid Reaction Force? Bisognerebbe però escluderne inglesi, italiani, polacchi e quanti altri hanno partecipato al conflitto, riducendo a termini infimi la capacità militare dell'Unione. Potrebbe forse essere l'occasione per la Russia di giocare un ruolo importante.

Tornando allo scenario caschi blu gli obiettivi sarebbero due: in un primo momento interporsi fra occupanti e popolazione locale, negoziando il rientro delle forze occupanti nelle caserme per lasciare all'Onu il controllo del territorio, a partire dalle città; successivamente le Nazioni Unite dovrebbero rilevare completamente l'amministrazione del paese dalla coalizione. Com'è avvenuto in Mozambico, Cambogia, a Timor Est, in Kosovo.

Si entrerebbe quindi nella fase di *peacebuilding* e di ricostruzione dello Stato. Una fase che può durare decenni: sarebbe illusorio sperare che la fine dei combattimenti e un paio d'anni di aiuti possano riportare la situazione alla normalità. Come hanno insegnato le guerre degli ultimi vent'anni, solo un

lungo e complesso processo di rafforzamento della società civile e la lenta metabolizzazione dei principi di convivenza e tolleranza possono portare una pace durevole. Ma i detrattori segnalano che è proprio questa la fase in cui più spesso si è fallito. Come inquietante segnale, a un'anno dall'attacco all'Iraq, la crisi dei Balcani riemerge, quasi a contendere il terreno mediatico a quella irachena. E anche l'Afghanistan continua a ricordarci di essere ancora una piaga aperta.

### **La scelta del *quick fix***

Sembra la foto del fallimento di una comunità internazionale che troppe volte, in questi anni, ha iniziato interventi che non è stata capace di portare a termine con coerenza e che usa l'Onu come la cassetta del Pronto soccorso. Dagli anni Novanta in poi, salvo rarissime eccezioni, in queste avventure si è riproposto lo stesso schema "comportamentale": interventismo senza esitazioni, piegando le regole e il diritto; grandi promesse di pace, prosperità e ricostruzione; invio di aiuti umanitari e bombardamento mediatico; e, per finire, un lento oblio, con la crisi abbandonata a se stessa, ai militari e alle organizzazioni umanitarie. Eppure in questi ultimi quindici anni abbiamo imparato bene come si dovrebbe fare per riportare pace e stabilità: vedi Centroamerica, Mozambico, Cambogia. Dovunque cioè si è potuto operare secondo logica e scienza. Dovunque si sono rispettati il diritto internazionale ed il buon senso.

Ci sono due dimensioni della ricostruzione post-bellica che ne determinano l'esito: il tempo e le risorse. Ricostruire un paese vuol dire innanzitutto ricostituzione del tessuto civile, della struttura socio-economica e della pubblica amministrazione, attraverso un lento e sistematico lavoro destinato a protrarsi per decenni. E con un costante impegno di risorse e di attenzione politica. Purtroppo oggi la comunità internazionale e, in particolare, gli Stati Uniti, tendono all'impazienza. Cercano il *quick fix*, vorrebbero processi rapidi e pirotecnici, come fu la ricostruzione europea del Piano Marshall. Ma le cose non funzionano più così, i paesi in ricostruzione sono decine, le risorse scarseggiano, la politica ha tempi corti e facilità a distrarsi. E poi, le forze economiche premono perché si saltino i tanti "inutili passaggi", imposti dalle lente dinamiche della pacificazione, per arrivare al sodo: agli investimenti. Intanto a guardia ci restano i soldati. E ancora non sappiamo di che colore avranno l'elmetto.