

Carlo Jean

ITALIANI E FORZE ARMATE

FrancoAngeli

*Centro Studi di Geopolitica
Economica - CSGE*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Carlo Jean

ITALIANI E FORZE ARMATE

FrancoAngeli

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. L'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. L'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

Indice

Prima sezione. Guerra dopo la guerra ed umanitario militare

Introduzione , di Carlo Jean	pag.	11
1. Peacebuilding	»	17
Mutamenti rispetto al passato e difficoltà attuali	»	17
Elementi per una strategia del <i>peacebuilding</i>	»	24
Conclusioni	»	27
2. Civili e militari nel <i>peacebuilding</i>	»	29
Nuovi conflitti, diritti e ingerenze	»	29
I rapporti tra il politico e l'umanitario e i due tipi di ONG	»	32
Gli "interessanti" intrecci tra gli interventi politico-militari e l'azione delle agenzie internazionali e delle ONG	»	34
I casi del Mozambico e della Bosnia-Erzegovina	»	35
I dilemmi del <i>peacebuilding</i> e le ONG	»	36
Le difficoltà dei rapporti tra civili e militari e dei militari dei vari paesi tra di loro	»	37
Considerazioni conclusive	»	39
3. Tutela dei diritti dell'uomo: nuova dimensione della sicurezza	»	41
Considerazioni introduttive	»	41
Il "nuovo" ordine internazionale, le sue prospettive di evoluzione e il ruolo delle garanzie internazionali per il rispetto dei diritti umani	»	41
Dal Consiglio d'Europa al 3° Pilastro di Helsinki e all'OSCE, per giungere all'Unione Europea	»	52
La dimensione umana dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina	»	58
Conclusioni	»	64

4. Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace	pag.	66
L'unità di comando nelle coalizioni multinazionali	»	66
Perché gli Stati mantengono un controllo nazionale sulle forze assegnate a coalizioni multinazionali	»	71
La normativa italiana	»	76
Allegato 1. Le diverse forme di comando e di controllo	»	79

Seconda sezione. Sicurezza in Italia

5. Gli interessi italiani di sicurezza	»	83
Considerazioni introduttive	»	83
Identità e sicurezza nazionali	»	85
Condizionamenti all'autonomia della politica di sicurezza italiana	»	90
Quali sono gli interessi generali di sicurezza italiani	»	95
Considerazioni conclusive	»	100
6. Geopolitica dell'Italia nel XXI secolo	»	102
Introduzione	»	102
La geografia	»	104
Osservazioni sull'evoluzione della geopolitica italiana	»	106
Il Risorgimento	»	106
L'Italia liberale	»	107
La geopolitica del Fascismo	»	109
La Prima Repubblica	»	109
Dopo la guerra fredda	»	111
Un approccio geopolitico al futuro dell'Italia	»	115
Latinità e rapporti con la Francia	»	118
7. Consiglio Supremo di Politica Estera e di Difesa	»	120
8. Pianificazione della politica estera	»	128

Terza sezione. Condizione militare

9. La Patria in armi	»	147
Concetti generali	»	147
Cos'è l'identità nazionale?	»	147
Il caso dell'Italia	»	150

10. Tentazioni restauratrici e tentazioni sindacali nella professione militare	pag.	156
Premessa	»	156
I modelli estremi della professione militare: istituzionale e occupazionale	»	157
Le alternative estreme: restauratrice e sindacale	»	163
La soluzione intermedia: una strategia riformatrice	»	166
Conclusioni	»	168
11. Cultura militare e controllo politico sulle Forze Armate	»	170
Riflessi dell'esistenza di istituti specializzati in studi e in ricerche sulla difesa	»	170
Riflessi dell'informazione specializzata nel settore militare sull'integrazione tra le Forze Armate e la società	»	171
Riflessi sull'attività d'indirizzo e di controllo degli organi politici nei confronti delle Forze Armate	»	175
Riflessi sullo sviluppo del pensiero e della scienza militari	»	176
Il controllo politico sulle Forze Armate	»	178
Le difficoltà di un indirizzo e di un controllo effettivi	»	178
Difficoltà oggettive	»	179
I legami transnazionali	»	179
La specializzazione delle conoscenze	»	179
L'esistenza del segreto	»	180
Difficoltà soggettive	»	181
A livello governativo	»	181
A livello parlamentare	»	182
Teoria del controllo politico delle Forze Armate	»	183
Controllo soggettivo	»	183
Controllo oggettivo	»	184
Considerazioni sulla teoria del controllo politico sulle Forze Armate	»	184
Conclusioni sul rapporto tra militari e politici	»	186
Conclusioni	»	187
12. Problemi e specificità della leadership militare	»	189

Quarta sezione. Storia militare italiana

13. Italiani e Forze Armate	»	197
------------------------------------	---	-----

14. Giuseppe Garibaldi: tra guerra di popolo e guerra regia nell'Italia del Risorgimento	pag.	205
Introduzione	»	205
La storia militare del Risorgimento tra guerra regia e guerra di popolo	»	209
Rapporto tra città e campagne e tra insurrezione e guerra per bande	»	220
Dal fallimento militare del movimento mazziniano al fallimento politico delle forze democratiche	»	223
Teoria della guerra per bande nel Risorgimento	»	228
La guerra per bande nel pensiero militare del partito moderato	»	235
Il socialismo nazionale e l'esercito nazional-popolare di Carlo Pisacane	»	239
Il volontariato garibaldino	»	243
L'evoluzione dell'ordinamento dell'Armata Sarda e la costituzione dell'Esercito Italiano	»	247
L'arte militare di Garibaldi	»	253
Considerazioni conclusive	»	265
15. La strategia italiana nella Grande Guerra	»	270
Considerazioni introduttive	»	270
La politica del "peso determinante" e le incertezze della preparazione militare italiana e della strategia nella Grande Guerra	»	271
Politica e strategia prima e durante la Grande Guerra	»	273
Strategia italiana e condotta delle operazioni terrestri	»	277
La strategia navale e la condotta delle operazioni marittime	»	284
Considerazioni conclusive	»	286

Prima sezione

*Guerra dopo la guerra
ed umanitario militare*

Introduzione

di Carlo Jean

Il presente volume raccoglie una serie di scritti, pubblicati su riviste italiane e straniere. Gli articoli selezionati si riferiscono ai rapporti fra società e Forze Armate in Italia ed alle loro interazioni reciproche. In Italia – come in tutti i paesi – essi dipendono dalla cultura politico-strategica e sono influenzate dai tipi di sistema politico e dalle circostanze storiche. Le interazioni fra le Forze Armate e le società si collocano fra due modelli estremi: quello di “convergenza” e quello di “divergenza”. Nel primo, l’organizzazione militare ed i suoi componenti fanno sistemi di valore e stili di vita del tutto simili a quelli dominanti nella società. Prevalgono gli aspetti manageriali e tecnologici. Il secondo modello è quello “eroico”, più tradizionale. Il passaggio “dalla sciabola al missile” ha avuto profonda implicazione sui rapporti umani interni alle Forze Armate, simili, in larga parte, ai mutamenti avvenuti nelle relazioni industriali. Ha contribuito in questo anche l’abbandono delle formazioni serrate – della colonna o della linea – e la dispersione delle unità sul terreno, adottata per diminuire i devastanti effetti della moderna potenza di fuoco. I due modelli possono coesistere con intensità diversa a seconda del tipo di unità. Nelle forze speciali, nei paracadutisti ecc., domina il modello eroico, che spesso si manifesta con forme di “machismo”, in parte oggi depotenziato dal reclutamento femminile. Nelle unità a più alto contenuto tecnologico – come in quelle della difesa contraerea ed in quelle logistiche – domina invece il modello manageriale. Esso è convergente con le strutture, i principi ed i valori propri della “società civile”.

In tutti i paesi, i rapporti Forze Armate-società e Forze Armate-sistema politico sono profondamente influenzati dalla storia. Va ricordato che in Italia – unico Paese al mondo – l’Esercito Italiano fu costituito con un decreto del Ministro della Guerra, che ne modificò semplicemente il nome, abbandonando quello precedente di “Armata Sarda”. Il Regno d’Italia fu invece costituito per legge. L’Esercito, pilastro della Monarchia, era consi-

derato qualcosa di sovraordinato allo Stato. Influi, al riguardo, – nel bene e nel male – la cosiddetta “prerogativa regia”, prevista dallo Statuto Albertino per la politica estera e militare. Essa consentiva al Re ed alla Casa Reale un’influenza nei due settori, sconosciuta nelle altre democrazie. Contribuì, infine, la separatezza dalla società e dalla cultura nazionale in cui furono volutamente tenute le unità dell’Esercito. Nell’Italia liberale quest’ultimo fu sistematicamente impiegato per il mantenimento dell’ordine pubblico, per la soppressione del brigantaggio meridionale e per la repressione delle manifestazioni socialiste, mentre il *non expedit* deciso dalla Chiesa alienava dallo Stato le masse contadine, le quali fornivano la massa dei soldati. Nel secondo dopoguerra, tale divisione continuò. Ne furono causa le profonde divisioni esistenti nel Paese. Un Esercito composto per il 30-40% di giovani iscritti o simpatizzanti con le FGCI, faceva parte di uno strumento militare multinazionale, diretto a proteggere il Paese dal comunismo sovietico. Per mantenerne l’unità e la coesione, l’Esercito fu isolato dalla società e neutralizzato politicamente. Fu pienamente attuata la formula – criticata aspramente da Gramsci in poche, ma dense pagine dei “Quaderni dal carcere” – sul “politicismo” delle Forze Armate.

La scomparsa del mondo bipolare ed il collasso del sistema politico italiano, funzionale alle esigenze della guerra fredda (e volto, almeno negli anni Cinquanta, anche ad evitare una guerra civile in Italia) hanno modificato in modo molto rilevante la collocazione delle Forze Armate nella società italiana. Esse sono oggi considerate come bene comune di tutti gli italiani. A ciò si sono aggiunti, da un lato, l’abbandono della coscrizione e la costituzione di Forze Armate volontarie, dall’altro, il moltiplicarsi degli interventi esterni. Essi stanno plasmando, in senso modernizzante, una nuova generazione di ufficiali, che sono molto differenti da quelle che li hanno preceduti e che, per i quarant’anni della guerra fredda, erano vissuti in una specie di “deserto dei Tartari”, in attesa di un attacco alle frontiere che fortunatamente non si verificò.

Il volume è diviso in quattro sezioni. La prima riguarda i compiti che vengono oggi assolti dalle Forze Armate, in aggiunta a quelli istituzionali di difesa del territorio e dell’indipendenza nazionale. Essi hanno prodotto consistenti modifiche nella stessa mentalità degli ufficiali e della truppa, chiamati oggi ad operare in situazioni molto più complesse ed imprevedibili, a limitare l’uso della forza e ad interagire con contingenti militari di altre nazioni, con organizzazioni civili, governative e non ed all’interno di società caratterizzate da strutture e dal possesso di valori molto differenti da quelli nazionali. Viene, in particolare, sottolineata l’esistenza di una “via italiana al *peacekeeping*”, derivante non solo dal carattere nazionale, ma anche dalla reticenza che hanno avuto tutti i governi italiani ad assumere la

responsabilità politico-strategica della gestione delle operazioni. Paradossalmente, l'inefficienza centrale sembra aumentare l'efficacia dell'azione dei comandanti sul campo. Essi sono più consapevoli delle complesse e mutevoli realtà che devono fronteggiare e si adeguano ad esse con notevole rapidità e con un realismo, impossibile da raggiungere con un sistema di comando più centralizzato.

La seconda parte è dedicata all'approfondimento dei problemi derivanti dalla collocazione dei nostri contingenti militari alle dipendenze di comandi internazionali. Questi ultimi, sono generalmente caratterizzati da una flessibilità e rapidità di reazione molto ridotti, incompatibili con i rapidi ed imprevedibili mutamenti di situazione. Ciò impone l'istituzione di catene di comando parallele, che fanno capo alle Autorità nazionali. È da tener presente che l'attuazione di questa nuova impostazione può far sorgere tensioni e forti contrasti, quali quelli scoppiati in Somalia nel 1994 ed in Bosnia nel 2000. Risulta quindi necessario che le istituzioni politiche e non solo il vertice militare migliorino la loro cultura strategica. Finora ci si è affidati soprattutto al "buon senso", qualità più diffusa nel mondo. Non basta. Nessuno ammette infatti di averne meno degli altri. Gli scherzi che può produrre possono essere disastrosi, qualora le crisi superino un certo livello. Partendo dall'individuazione degli interessi italiani di sicurezza e dalle possibili tipologie d'intervento che ne conseguono, l'esame si estende al dibattito sull'esigenza di costituire una sorta di *National Security Council*, sul modello di quello che già esiste in altri paesi occidentali e che anche la Germania è orientata a costituire. Solo esso può garantire la necessaria unitarietà d'indirizzo per tutte le componenti intervenute nelle crisi ed emergenze. Solo in tal modo, si potrà ottimizzare il raggiungimento degli interessi nazionali. La previsione dell'evoluzione degli scenari geopolitici d'interesse per l'Italia conferma, con sempre maggiore imperiosità, l'esigenza di disporre di tale foro di coordinamento. Esso deve far capo al vertice dell'esecutivo ed essere sufficientemente flessibile per non provocare con ordini troppo dettagliati la paralisi delle singole componenti, in particolare delle Forze Armate, che sono invece organizzate gerarchicamente.

La terza parte riguarda la cultura militare. Essa non va confinata all'interno delle Forze Armate, ma estesa a tutti gli *stakeholders* istituzionali, incluse le università. Solo una cultura strategica diffusa può stabilire fra la componente militare e la società rapporti di comprensione delle rispettive esigenze. Può anche creare il consenso dell'opinione pubblica, fattore sempre più essenziale dell'efficienza militare. Da esso dipende il morale, quindi, la capacità operativa dei reparti. Un articolo scritto per "Il Mulino" nel 1981, quando il problema era "scottante" e costituiva oggetto di accanite discussioni – si riferisce alle contrapposte tendenze sindacali e conservatri-

ci, esistenti sempre nelle Forze Armate di tutti i paesi. Esso portò all'approvazione della legge sulla "rappresentanza militare", che costituisce un'interessante ed originale soluzione per convogliare direttamente al vertice le istanze del personale, evitando la creazione di diritto o di fatto di catene di comando parallele. Quest'ultime rischierebbero di paralizzare le capacità operative e la stessa funzionalità dei reparti.

La quarta ed ultima sezione ha un carattere storico. La storia delle istituzioni non è un fatto del passato. Fa parte del loro DNA. Influisce quindi sul presente. Uno scritto riguarda i rapporti fra l'opinione pubblica nazionale e le Forze Armate. Essi sono molto migliori di quanto siamo spesso rappresentati dai media. Soprattutto di quanto lo furono nei primi due decenni della guerra fredda e da parte dal movimentismo post-sessantottino dei cd "proletari in divisa". La situazione in Italia è stata costantemente migliore di quella della gran parte dei paesi europei. Lo dimostrano i sondaggi di Eurobarometro. Analoga considerazione non può essere estesa alla classe dirigente, sia accademica che politica del Paese, anche perché l'opposizione sistematica e preconcepita a quanto fosse militare ha consentito fulminanti carriere accademiche, politiche ed anche nelle Forze Armate! Un secondo scritto si riferisce al dualismo tuttora esistente, almeno nell'immaginario collettivo, fra "guerra regia" e "guerra di popolo". Continua la cautela con cui le istituzioni dell'Italia liberale e monarchica (e poi, anche, quella repubblicana) utilizzarono il volontariato. Tematiche simili sono tornate di attualità nel 2009 nei dibattiti sulle "ronde". L'unità di Italia fu dovuta all'iniziativa di una ridotta minoranza, soprattutto cittadina, ed alla forza della monarchia sabauda. Fu guidata dalla regione meno italiana del Paese: cioè dal Piemonte. Particolarmente interessante fu il dibattito su come realizzare l'unità italiana e le modalità con cui le istituzioni sabaude ebbero la meglio nel movimento liberale, mazziniano e garibaldino. L'Esercito meridionale fu prima depotenziato e poi soppresso, con modalità molto simili a quelle con le quali furono neutralizzate le formazioni della Resistenza. Nei ranghi dell'Esercito furono ammessi molti più ufficiali borbonici che garibaldini, in quanto considerati potenzialmente un pericolo per la monarchia, che non poteva accettare l'esistenza di un esercito parallelo, facente capo all'opposizione. Lo stesso avvenne alla fine degli anni quaranta-inizi degli anni cinquanta. Ma questo contribuì, come prima accennato, alla "separazione" dell'Esercito dalla società. Ragioni di politica interna impedirono così un profondo rinnovamento delle Forze Armate, ostacolando anche la generalizzazione del reclutamento regionale, che fu limitato alle province montane, dove venivano reclutati gli Alpini, e alla Sardegna considerata fedele alla Casa Savoia. Ne fu così anche rallentato quel processo che Massimo d'Azeglio aveva auspicato con la frase "fatta l'Italia dobbiamo ora fa-

re gli italiani”. L’ultimo articolo è dedicato alla Grande Guerra. In esso vengono posti in rilievo i problemi tuttora irrisolti del coordinamento fra la politica estera, quella militare e la comunicazione istituzionale volta a stimolare il consenso dei cittadini.

Un particolare ringraziamento va al Professor Virgilio Ilari, prezioso amico e puntuale commentatore di molti degli scritti raccolti in questo volume, nonché a mia figlia Federica e alla dott.ssa Ermanna Salvador che hanno pazientemente corretto le bozze del volume e provveduto al controllo delle note.

1. *Peacebuilding*¹

Mutamenti rispetto al passato e difficoltà attuali

- a) Il moderno *peacebuilding* (PB) non consiste nella ricostruzione postbellica, e tanto meno è una riedizione del Piano Marshall. Tale Piano consentì la ricostruzione degli Stati-nazione che erano rimasti tali, nonostante la guerra, con coesione della società, istituzioni ancora funzionanti, che si erano arresi ai vincitori, che avevano accettato la sconfitta e che erano stati sottoposti a un regime di occupazione bellica. L'attuale PB si riferisce non alle guerre tra gli Stati, ma ai conflitti interni a essi, in cui le fazioni in lotta non si sono dichiarate sconfitte né hanno rinunciato ai loro obiettivi di guerra, ma sono state costrette ad accettare tregue imposte dalla comunità internazionale (qualsiasi cosa si intenda con questo termine). Generalmente, l'amministrazione e i servizi pubblici sono in collasso. La parte essenziale e, al tempo stesso, quella più difficile, sono il *nation-* e l'*institution-building*, cose molto diverse dalla denazificazione, de-fascistizzazione e smilitarizzazione dei paesi sconfitti nella seconda guerra mondiale. La riabilitazione economica e la ricostruzione sono solo una parte del PB. Nonostante le loro difficoltà, è questa la parte che l'Occidente sa fare meglio, perché in essa sono coinvolti fattori materiali, non culturali, psicologici e sociali, come avviene per le altre componenti del PB.
- b) L'Occidente non è più in grado, o comunque non ha più la volontà, di conseguire vittorie militari, tali da poter essere trasformate in vittorie politiche. Si vincono le guerre, ma non si sa come vincere le paci. Alle guerre vere e proprie seguono lunghe "guerre dopo la guerra", che mirano a trasformare in politica la vittoria militare. Mentre per quest'ultima,

¹ Relazione presentata nel seminario "Operazioni di pace", SIOI, Roma, 1 giugno 2002.

la forza militare era centrale (cioè, la componente *hard*), nel PB la componente *soft* riveste importanza determinante. Allora viene il dubbio che sia meglio non intervenire. Infatti, la guerra non si fa per la guerra, bensì per la pace che segue la cessazione delle ostilità. Ma i governi occidentali hanno difficoltà a resistere alle richieste spesso emotive delle opinioni pubbliche, eccitate dai media (CNN *politics* o *video-politics*), e alla retorica delle “responsabilità” internazionali degli Stati più ricchi e forti (è quello che Tucidide aveva chiamato “onore”). Beninteso, esistono anche interessi più concreti, quali quelli che hanno indotto l’Italia a intervenire in Albania nel 1997, per evitare di essere contagiata dal caos di tale paese e invasa da ondate di migranti disperati. Una volta intervenuti, tuttavia, si diventa prigionieri delle decisioni prese, per non “perdere la faccia”. Quindi, si insiste nella permanenza delle proprie forze, legandosi sempre più le mani. Ci si può ritirare solo a *building* avvenuto. Non vi è altra *exit strategy* pragmaticamente possibile, anche se taluni politici la pretendono, pensando che le operazioni di pace possano essere programmate come opere d’ingegneria.

- c) Gli interventi militari occidentali oggi non terminano più con la disfatta completa dell’avversario, o con il raggiungimento del clausewitziano “punto culminante della violenza” in corrispondenza del quale i contendenti sono esausti e disponibili a cessare le violenze, almeno temporaneamente. Quando l’Occidente ha effettuato interventi di *peace enforcing*, come in Bosnia o in Kosovo, essi sono terminati con tregue concluse con i capi delle fazioni che avevano condotto le guerre civili senza che essi rinunciassero ai propri obiettivi. Questi *leader* tendono a impiegare tali tregue imposte dall’esterno per proseguire la loro guerra con altri mezzi. Il moderno PB va contro l’intera esperienza della storia umana, in cui i confini sono sempre stati tracciati là dove erano arrivati i soldati. Nelle guerre tradizionali, si sapeva chiaramente chi era il vincitore e chi il vinto. Dalle due parti del confine restavano popolazioni omogenee (23 milioni di rifugiati alla fine della seconda guerra mondiale), oppure gli sconfitti venivano colonizzati e diventavano sudditi di un impero. La formazione degli Stati-nazione europei è avvenuta con una successione di massacri e pulizie etniche e religiose (*cuius regio, eius religio*) ecc. Lo Stato-nazione, come la *polis* greca, è un sistema chiuso. Cittadinanza, democrazia, legittimità, diritto mite ecc., sono stati possibili solo nei sistemi chiusi. Il PB attuale li vuole invece attuare in sistemi aperti, trasponendo nei territori e nella società occupate, valori etico-politici e istituzioni occidentali.
- d) Poiché la Bosnia è stata un laboratorio per il PB, è soprattutto a essa che si farà riferimento. I capi locali emersi dalla guerra civile non hanno in-

teresse alla stabilizzazione. Infatti, mantenendo vivo il timore di una ripresa dei combattimenti, mobilitano il consenso del rispettivo gruppo etnico, da cui sono considerati eroi, e riescono così a mantenere il potere politico. Costruire democrazie senza che vi siano democratici è un'impresa impossibile e, per molti versi, tentarla è bizzarro. Anche nelle elezioni più trasparenti e corrette, i partiti che vincono sono quelli etnici. In secondo luogo, l'instabilità consente ai "signori della guerra" di arricchirsi conservando il controllo sull'economia criminale, che era stata costruita per finanziare gli scontri armati. Con il potere politico, essi controllano anche l'economia legale e si proteggono da azioni di polizia e giudiziarie volte a eliminare l'economia criminale. Per questo, proprio le parti con cui si è conclusa la tregua sono portate a contrastare la stabilizzazione. Le popolazioni non si ribellano sia perché hanno paura dei loro vecchi nemici e dei loro governanti, sia perché temono di essere condannate come traditrici della "causa" e in parte, forse (soprattutto dopo la prima fase dell'intervento esterno) perché sopravvivono grazie agli aiuti internazionali. I responsabili del PB garantiscono un livello minimo di servizi pubblici e di decisioni politiche e amministrative. Essi vengono investiti di poteri sempre maggiori, che spesso assumono per disperazione, dopo aver cercato inutilmente di mettere d'accordo i capi locali e di responsabilizzarli. Essi svolgono, quindi, un'azione di supplenza, togliendo ai politici locali il "disturbo" di dover decidere loro stessi e quindi di pervenire a compromessi. Così i politici locali sono deresponsabilizzati e si trovano nella posizione (umanamente molto comoda!) di criticare la comunità internazionale per tutti i guai che hanno causato e di cui approfittano, più che esserne vittime. Si determina così una dipendenza non solo economica ma anche istituzionale, che rappresenta il migliore dei mondi possibili per i politici locali, ma che impedisce la stabilizzazione autonoma del paese e la ripresa dell'economia.

- e) Inoltre, i funzionari internazionali ruotano rapidamente nei loro incarichi, e gli effetti delle loro decisioni emergono con i loro successori. D'altronde, è umano che desiderino "portarsi a casa" qualche successo, che è reso visibile soprattutto dai media, i quali vengono stimolati a ingigantirlo. Inevitabilmente si tende a nascondere invece le verità spiacevoli: in Bosnia, ad esempio, quella che il 50% dei *minority returnees* abbandona le loro vecchie case entro sei mesi dal ritorno. Nella vallata della Drina sono tornate poche centinaia di Bosniaci, rispetto ai 300.000 che vi vivevano nel 1992. Viene anche passato sotto silenzio il fatto che i ritorni riguardino soprattutto anziani. Tuttavia, i funzionari internazionali non possono cantar vittoria senza un minimo di collaborazione da parte dei politici locali che, a differenza dei primi, hanno tutto il tempo