

ABSTRACT

L'intervento della NATO in Kosovo ha riproposto il problema della regolamentazione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, che è centrale nel sistema di diritto internazionale consacrato dai Trattati di Münster e Osnabrück del 1648. L'idea stessa del diritto internazionale nasce da questa fondamentale esigenza. In questa fine secolo, l'ampliamento semantico del concetto di "pace internazionale" e l'enfasi posta sugli altri valori già solennemente proclamati al preambolo della Carta delle Nazioni Unite – *in primis*, il rispetto dei diritti dell'uomo – hanno portato al ricorso progressivo alla forza per fini definiti *umanitari*. Si è così assistito alla riviviscenza della teoria ottocentesca degli interventi di umanità, da tempo abbandonata e deplorata, anche per la sua scarsa credibilità, dalla dottrina maggioritaria. Pertanto, delle numerose questioni giuridiche che gli eventi della primavera del 1999 hanno sollevato, viene qui affrontata la problematica della liceità degli interventi umanitari.

Le pagine che seguono rappresentano la prima parte di un lavoro che propone una lettura dell'azione militare della NATO, come eventuale "intervento umanitario", nel quadro dell'evoluzione del sistema di diritto internazionale. L'articolo ripercorre le origini antiche della crisi del Kosovo e delle relazioni interetniche del contesto balcanico, avvelenate dalle ideologie nazionaliste di matrice romantica che hanno profondamente attecchito nei programmi politici slavi dell'ottocento. Proprio i residui di tali ideologie sembrano all'origine del più grave conflitto europeo dalla seconda guerra mondiale, la cui prima scintilla è scoccata in un'insurrezione albanese a Pristina. Nell'esaminare il conflitto in Kosovo, esacerbatosi dopo gli accordi di Dayton, particolare attenzione è posta all'atteggiamento della comunità internazionale. L'autore illustra come tutto il processo decisionale culminato con l'*Activation Order* dei membri dell'Alleanza Atlantica, si sia articolato al di fuori delle istituzioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e sotto l'impulso dell'urgenza e della necessità di adottare misure di pressione concrete e capaci di garantire il rispetto dei diritti umani della popolazione Kosovara di etnia albanese. Del pari, il concreto svolgersi dell'azione bellica è avvenuto al di fuori di un controllo politico collettivo. L'*opinio necessitatis* allegata dagli autori dell'intervento, a giustificazione dell'uso della forza, pur non essendo unica od univoca ha sostanzialmente riproposto i termini dell'antica *querelle* sulla liceità degli interventi umanitari.

ILARIA PRETELLI

LA CRISI DEL KOSOVO E L'INTERVENTO DELLA NATO

Parte prima

SOMMARIO

1. *Il problema storico del Kosovo, il deterioramento della situazione nella regione dopo la guerra in Jugoslavia e la reazione della comunità internazionale.* 2. *La dissoluzione della repubblica Socialista Federale di Jugoslavia inizia (e finisce?) in Kosovo.* 3. *Il ruolo della comunità internazionale nella crisi del Kosovo. La fase congiunta ONU-Gruppo di contatto (marzo-ottobre 1998), il ruolo delle organizzazioni internazionali.* 4. *Segue. La fase del Gruppo di contatto (gennaio-febbraio 1999).* 5. *Segue. La fase NATO (marzo-maggio 1999).* 6. *Segue. Il ritorno delle Nazioni Unite, il ruolo politico dell'Unione Europea (maggio-giugno 1999).* 7. *L'opinione necessitatis allegata dagli autori dell'intervento per giustificare l'uso della forza contro la Repubblica Federale di Jugoslavia.* 8. *Le reazioni della comunità internazionale ai bombardamenti della NATO.*

1. *Il problema storico del Kosovo, il deterioramento della situazione nella regione dopo la guerra in Jugoslavia e la reazione della comunità internazionale*

Per comprendere appieno la questione del Kosovo occorre ripercorrere, seppur in maniera didascalica e senza pretese storiografiche, la vita della regione e del suo popolo, ed illustrare le origini di quella demarcazione religiosa e culturale che costituisce il sostrato della divisione "etnica" dei popoli balcanici e dei conflitti a carattere nazionalista che ne sono scaturiti.

Nell'area balcanica¹ è dominante una concezione di nazione che esalta la specificità del gruppo come fondamento della comunità e rifiuta l'idea volontaristica, propria del Mazzini, di una comunità politica sottoposta ad un diritto comune². La nazione si fonda sull'unicità

¹ Il termine "Balcani" è di origine ottomana. *Balkan* significa in turco "montagna selvosa" e, nell'immaginario geografico degli antichi, designa la catena montuosa che separa le terre greche, aperte sul Mediterraneo, dall'interno continentale. Solo a partire dal XIX secolo il termine sarà utilizzato per designare l'intera penisola.

² Come rileva S. BIANCHINI, *La questione jugoslava*, Giunti, Firenze 1999, pp. 12,18, la concezione di *nazione* prevalsa in tutta l'Europa orientale, dalla seconda metà del 1700, rivela l'influenza decisiva dei canoni della reazione anti-illuminista propria

della lingua, della religione e delle altre “qualità nazionali” che identificano una comunità stanziata su un territorio, il quale può essere rivendicato soltanto in nome del possesso del suolo da parte degli antenati³.

Questo concetto aveva già alimentato la politica degli Stati balcanici della seconda metà dell’ottocento per i quali la presenza di connazionali in territorio ottomano era la fondamentale giustificazione dei rispettivi programmi espansionistici. Il principio di autodeterminazione di quei connazionali era ritenuto più forte del principio di legittimità.

Del resto, il rapporto tra popolazione di un territorio e destino politico di questo è sempre stato esplicitamente dichiarato dalle propagande nazionali del secolo scorso. Ancora oggi l’esperienza politico-giuridica serba appare dominata dal legame tra proprietà della terra, identità linguistico-religiosa e cittadinanza.

La religione appare, sin dalle epoche più remote un fattore di divisione. Gli “jug-slavi” o slavi del sud, si sono insediati nell’area balcanica nei secoli VI e VII d.c., e qui hanno aderito al cristianesimo grazie all’influenza di Roma e Bisanzio, che diffondevano, rispettivamente, il cattolicesimo e l’ortodossia.

di parte del romanticismo tedesco. Tale concezione si è diffusa, nei Balcani, grazie all’opera di due filosofi di origine tedesca vissuti alla Corte di Caterina II di Russia: Johann Gottfried Herder e August Ludwig von Schlözer. La convinzione propria dell’Herder – secondo cui ogni popolo era chiamato dalla Provvidenza a svolgere una propria missione – assumeva, nell’opera del von Schlözer, un carattere quasi “profetico” allorché questi preconizzava al popolo slavo un luminoso avvenire di guida dell’umanità, al pari dell’Impero Romano, di Carlo Magno e del Sacro Romano Impero.

³ B. JELAVICH, *History of the Balkans*, Cambridge University Press, Cambridge 1983, vol. 1, pp. 171-179, individua il fondamento delle nazioni balcaniche in tre elementi: la lingua, la religione e l’associazione storica con un glorioso popolo del passato. Sulla base di questa concezione i nazionalisti serbi accusano gli albanesi di essersi installati nel Kosovo approfittando dell’Impero Ottomano, e i nazionalisti albanesi rispondono che gli illiri, scelti come propri antenati e fondatori della nazione, occupavano quel territorio già in epoca romana (dal III sec. a.C.). La discendenza dagli illiri è indispensabile in quanto il termine *albanese* compare negli scritti bizantini soltanto a partire dal XI sec. cioè cinque secoli dopo l’installazione degli slavi del sud nella penisola. Si vedano anche G. DE RAPPER, “*Che cosa significa essere albanese*”, *LiMes* 3/98, pp. 49 e ss.; M. MAUS, “*Nations, nationalités, internationalisme*”, in *Oeuvres*, Minuit, Parigi 1969. A. M. THIESSE, “*La création des identités nationales*”, *Le Monde diplomatique*, giugno 1999, p.12”, rileva come nel XX secolo, la gara di antichità di presenza degli avi nei Balcani abbia finito per far entrare persino l’archeologia e l’antropologia fisica nel novero delle scienze suscettibili di uso nazionalista.

Si fissa così, già intorno al mille, quella divisione religiosa che ancor oggi identifica e oppone serbi e croati. Ad essa farà seguito, con le traumatiche conquiste ottomane, iniziate nel XIV secolo, l'islamizzazione di una parte di slavi, tra i quali i bogomili bosniaci e gli autoctoni albanesi. Emblema della drammaticità della "invasione" turco-islamica è proprio il Kosovo: centro politico e spirituale del regno serbo-ortodosso fiorito nei secoli XIII e XIV⁴ e teatro dell'epica battaglia del giorno di San Vito del 1389, che ne farà il primo e fondamentale avamposto ottomano in Europa⁵.

L'evento dà vita ad uno dei più importanti miti balcanici: il ciclo epico di Kosovo⁶, che si è tramandato oralmente, nei villaggi contadini, attraverso la poesia eroica e lirica, per diventare poi, con l'avvento del romanticismo, un mito risorgimentale di grande impatto emotivo e carico di valenza politica⁷. Tale mito ispirò i populistici di Markovic

⁴ Di qui la rappresentazione serba del Kosovo come "culla storica della nazione". Il regno serbo medioevale – fiorito soprattutto all'epoca di Stefano Dusan (1331-1355) – aveva la propria sede a Prizren. Sempre in Kosovo, nella città di Pec era situato il patriarcato della Chiesa ortodossa serba, dove visse e operò San Sava, primo vescovo serbo che ricevette l'autocefalia da Bisanzio. Si veda P. SINATTI, "La Guerra Santa dei Balcani", *Il sole-24 ore*, 4 aprile 1999, p.27, e, in particolare, M. ROUX, *Les Albanais en Yougoslavie. Minorité nationale, territoire et développement*, Éditions de la MSH, Parigi 1992. La storiografia sul Kosovo si è molto arricchita, nel corso dell'ultimo anno. Cfr. DE WAELE/GJELOSHAJ, *De la question albanaise au Kosovo*, Complexe, Bruxelles 1999; DOGO, *Storie balcaniche*, Roma 1999; MALCOM, *Kosovo, a short history*, Papermac, Londra 1999; ROUX, *Les Kosovo, Dix clés pour comprendre*, La découverte, Parigi 1999.

⁵ Il regno di Serbia è il primo importante regno cristiano a soccombere di fronte all'avanzata turca.

⁶ Il mito narra la vicenda storica occorsa il 28 giugno, giorno di San Vito, dell'anno 1389, quando le armate ottomane del sultano Murad travolsero le armate cristiane del Principe serbo Lazar, e stabilirono il proprio dominio sulla regione per circa mezzo millennio. Tutti i protagonisti del mito sono figure che esaltano concetti quali l'onore, l'eroismo, il senso del sacrificio, la dedizione al popolo e al principe; tra queste spicca Milos Obilic, che si introduce nel campo avversario ed uccide il sultano Murad, sapendo che verrà a sua volta ucciso. I temi del mito domineranno il folklore e la cultura serba soprattutto a cavallo fra il XIX e il XX secolo: il gesto di Obilic, tirannicida e martire, il sacrificio del principe Lazar, sconfitto e ucciso dalle armate ottomane sulla piana dei Merli, il giogo turco, il lutto e la sofferenza delle numerose figure femminili del mito, la nostalgia per la terra sacra perduta *etc.*

⁷ Celebri sono le opere risorgimentali ispirate dal mito, come il poema di Vuk Stefanovic Karadzic, "il serto della montagna", il romanzo "Migrazioni" di Milos Crnjanski e tutta l'opera del principe-vescovo montenegrino Petar Petrovic-Njegos.

nell'insurrezione bosniaca del 1875 e alimentò le idee del tirannicidio e del martirio che sono alla base della cultura politica di Gavrilo Princip e degli altri irredentisti che hanno preparato l'omicidio dell'Arciduca d'Austria a Sarajevo, segnando così l'inizio della prima guerra mondiale il 28 giugno, giorno di San Vito, dell'anno 1914.

Come si vede, la questione del Kosovo trascende il tempo e, da secoli, è al centro dell'autopercezione serba⁸.

Sotto il dominio ottomano, la grande luce del regno serbo medioevale si spegne. Nel *vilajet* di Kosovo⁹, così come nel resto della penisola balcanica, l'aristocrazia sparisce ben presto, non si formano borghesie e la quasi totalità della popolazione è costituita da contadini che vivranno in condizioni di grande arretratezza per più di cinque secoli¹⁰. Quello dell'arretratezza è un altro problema plurisecolare dei Balcani, presente a tutt'oggi in molte regioni e di cui il Kosovo può considerarsi, ancora una volta, l'emblema.

Nel 1815 l'intera penisola è ancora occupata in gran parte dagli Ottomani, mentre a nord e ad ovest regna il grande impero asburgico. Le frontiere dei due vasti imperi non sanciscono affatto le divisioni etniche o religiose dei popoli, come accadrà in epoca recente, con l'affermarsi del concetto di "nazioni" balcaniche: in Macedonia si parlano almeno sei lingue, in Bosnia le religioni praticate sono quattro. Nel corso del secolo, gli intellettuali ed i politici slavi fanno appello ad una solidarietà panslava che liberi i Balcani dal giogo ottomano¹¹.

⁸ John Reed, scrittore americano e corrispondente dai Balcani, per vari giornali, durante la prima guerra mondiale, scriveva: "ogni contadino serbo da soldato sa per che cosa combatte: quando era bambino la madre lo salutava dicendogli: *Salve piccolo vendicatore di Kosovo*" cit. in S. BIANCHINI, *op. cit.*, p. 28.

⁹ I *vilajet* ottomani sono province amministrative tributarie dell'impero. Quello di Kosovo era assai più vasto della provincia attuale, ed aveva come capoluogo Skopje.

¹⁰ Si noti che ancora nel 1950, i contadini rappresentavano quasi il 70% della popolazione jugoslava.

¹¹ Tali progetti erano legati al movimento detto "illirismo", che trasse vigore dalla seppur breve esperienza delle Province Illiriche, costituite da Napoleone nel 1805, ed ebbe ripercussioni notevoli nell'animo slavo, tant'è che l'uso del termine fu vietato dal governo austriaco nel 1842. La tradizione di panslavismo ha origini molto antiche e si collega all'opera del croato Vinko Pribojevic, *De origine successibusque Slavorum*, del 1525. Il c.d. "jugoslavismo", che riprenderà tale ideologia, sarà inserito, come progetto politico, nei programmi dei partiti populistici sloveno, croato e serbo della Voivodina, nel corso della rivoluzione del 1848. Uno dei progetti federali balcanici, nati in questo frangente storico è stato elaborato nel 1862, da Mihailo Polit-Desancic. Il pro-

Una convergenza regionale si realizza e dà vita alla Lega Balcanica, ma il sogno di un unico stato, o quantomeno di una confederazione degli slavi del sud, non si realizzerà. La progressiva scomparsa delle entità multinazionali lascia il posto a Stati nazionali più o meno inclini alla omogeneità etnica e tendenti a perseguire, con politiche aggressive, i propri interessi particolari. È in questo periodo che i Balcani diventano una "polveriera": le accese *querelle* tra i neonati Stati balcanici, sapientemente attizzate dalle potenze europee, porteranno, nel giro di un triennio, allo scoppio delle guerre balcaniche e poi della prima guerra mondiale.

La geografia della penisola viene ridisegnata, dopo la prima guerra balcanica¹², dal "Tribunale dell'Occidente"¹³. La Conferenza degli ambasciatori impone la nascita di uno stato albanese, frustrando così le aspirazioni serbe su tale territorio¹⁴. Qui si propone la questione del Kosovo, regione a maggioranza albanese, luogo d'origine del primo

getto, che prevedeva un'unione federale tra Bulgaria e Serbia ed un'unione confederale di questo nuovo stato con Rumeni, Greci e altri slavi meridionali sceglieva Prizren, in Kosovo, come sede del Parlamento Balcanico. CABANES, *Les Illyriens de Bardylis à Genthios, IVe-Lie siècle avant J.C.*, Sedes, Parigi 1988; CHICLET, *Piège albanais pour les Balkans*, in *Géopolitique du chaos*, Manières de voir n.33, febbraio 1997, p.76-78; CLISSOD, *Storia della Jugoslavia. Gli Slavi del Sud dalle origini ad oggi*, Einaudi, Torino 1969; PACOR, *Italia e Balcani dal Risorgimento alla Resistenza*, Feltrinelli, Milano 1968; QOSJA, *La question albanaise*, Fayard, Parigi 1995.

¹² Le guerre balcaniche del 1912-1913 "liberano" definitivamente la penisola dal "gigante malato". Durante la prima guerra balcanica Serbia, Bulgaria, Grecia e Montenegro sconfiggono gli Ottomani, ma la loro incapacità di mettersi d'accordo per la spartizione dei territori conquistati scatena subito un altro conflitto regionale. La Conferenza di Londra è organizzata dalle grandi potenze nel tentativo di mantenere il proprio controllo sulla scena internazionale e di impedire agli Stati della Lega balcanica di spartirsi i territori conquistati senza consultarsi con loro. M. ROUX, "Di chi è il Kosovo? Cento anni di conflitti", *LiMes* 3, 1998, pp. 31 e ss..

¹³ "Tribunale dell'Occidente" è una metafora corrente nella pubblicistica europea sui Balcani del XIX secolo, che indica il rapporto di potere esercitato dai governi, dalle diplomazie, dalle opinioni pubbliche e dagli operatori di discipline scientifiche dell'occidente sui singoli stati balcanici. Il "Tribunale" esprimeva giudizi sull'attitudine dei singoli popoli balcanici ad autogovernarsi, formulava prognosi sulla vitalità di stati esistenti, ne autorizzava o ne bloccava la formazione di nuovi, stabiliva la forma di governo e spesso perfino la persona del governante, assegnava ai singoli Stati balcanici *status* giuridico e collocazione nei grandi allineamenti internazionali, poneva perfino vincoli a carico delle economie interne dei singoli stati.

¹⁴ La guerra era stata scatenata in seguito a complesse trattative che spartivano la Macedonia tra Grecia e Bulgaria, lasciando l'Albania centro-settentrionale alla Serbia.

movimento nazionale albanese, la Lega di Prizren¹⁵, ma anche luogo riconquistato dalla Serbia dopo cinque secoli di dominazione “straniera”. La questione nazionale albanese trae origine proprio dalla differenza esistente tra l'estensione dello Stato albanese e quella delle cosiddette “terre nazionali”, ossia Dulcigno e altre aree del Montenegro, il Kosovo, la Macedonia occidentale, una parte della Macedonia greca e la Ciamuria in Epiro¹⁶.

La soluzione ritagliata dalle grandi potenze doveva rappresentare un buon compromesso dal momento che dal 1913 sino ad oggi, la frontiera internazionale tra l'Albania e gli Stati slavi limitrofi non ha subito variazioni di rilievo¹⁷. Tuttavia, è proprio a partire da quest'epoca che si instaura nel Kosovo una situazione apertamente o potenzialmente conflittuale. Il nazionalismo serbo ha sempre ritenuto illegittima la presenza maggioritaria degli albanesi in Kosovo, la cui espansione geografica era stata favorita dall'impero ottomano che utilizzava gli albanesi, musulmani, per imporre il suo ordine, tollerando le loro numerose violenze contro i cristiani. Gli albanesi del Kosovo, d'altra parte, hanno sempre considerato il governo di Belgrado alla stregua di una dominazione straniera e rivendicato il proprio diritto all'autodeterminazione dando vita, da subito, a movimenti di resistenza armata¹⁸. La Serbia, già allora aveva adottato nel Kosovo una politica diretta ad indebolire la comunità albanese ed a slavizzare la regione, ricorrendo

¹⁵ La Lega di Prizren è stata la prima istituzione politica a rivendicare l'unità nazionale albanese. Il successo ottenuto nell'impedire l'espansione del Montenegro nel 1878, ha contribuito a dar vita a quel sogno di “Grande Albania” o “Albania etnica”, che si rivelerà, da subito, quanto mai utopico. Cfr. KONOMI, “Albania e Kosovo possono unirsi?”, *LiMes* 3, 1998, pp. 71 e ss.

¹⁶ È frequente l'affermazione secondo cui l'Albania “è il solo paese circondato da territorio nazionale”. Simili motti di spirito (nazionalistico) si ritrovano però anche in altri paesi balcanici, ad esempio, l'Ungheria. Cfr. DE RAPPER, *cit.*, p.52.

¹⁷ Dopo la prima guerra mondiale, il neonato Regno dei serbi, dei croati e degli sloveni, poi chiamato Regno di Jugoslavia, mantenne, salvo qualche dettaglio, i territori precedentemente posseduti da Serbia e Montenegro. Dopo la parentesi bellica, la situazione delle frontiere internazionali rimane sostanzialmente simile nella Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia ove il Kosovo e la Metohija formeranno una provincia autonoma all'interno della Repubblica socialista di Serbia.

¹⁸ Negli anni successivi alla prima guerra mondiale opera nel Kosovo la resistenza armata albanese nota come movimento *kaçak*, che si appoggia all'Albania settentrionale. La resistenza cessa nel 1924 con l'ascesa al potere in Albania di Ahmet Bey Zogolli, il futuro re Zog I, cliente di Belgrado.

a metodi repressivi e polizieschi ed attuando una colonizzazione agraria delle terre¹⁹.

Dopo la parentesi bellica e la breve esperienza di una "Grande Albania", satellite dell'Italia, il Kosovo si ritrova, con lo *status* di provincia autonoma, all'interno della Serbia. La provincia gode di competenze assai ridotte, dal momento che la prima costituzione della Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia stabilisce un forte potere centrale, in analogia con la costituzione sovietica del 1936.

Durante la dittatura di Josip Broz, il maresciallo Tito, gli annosi problemi della regione, l'arretratezza culturale, sociale ed economica, permangono. Tito attua una politica che può sembrare ambigua: da una parte cerca di rompere l'isolamento della regione e di portarla al passo con le aree più ricche, celebrando l'unità e fratellanza tra i popoli e le nazioni della Jugoslavia²⁰, dall'altra, mantiene le solite pratiche poliziesche, basate sul sospetto, soprattutto dopo la rottura del 1948 con l'Unione Sovietica, che è anche rottura con l'Albania di Enver Hoxha²¹. In Kosovo, i servizi segreti arrivarono a schedare in modo capillare la popolazione adulta. Questo episodio è all'origine dello scandalo in cui si trovò coinvolto Aleksandr Rankovich, capo della polizia politica e amico personale di Tito, accusato, tra l'altro, di "violazioni della legalità socialista" in Kosovo e quindi destituito.

La vicenda ha luogo nel 1966, in anni difficili per il Kosovo, ove pesano le differenze socio-economiche con il resto della Jugoslavia:

¹⁹ La riforma agraria promossa da Belgrado era ufficialmente destinata a sopprimere il latifondo ed a promuovere la modernizzazione delle campagne, ma si risolse nell'insediamento di circa sessantamila coloni serbi e montenegrini in Kosovo. Così, dal 1921 al 1939 la componente serbo-montenegrina della popolazione kosovara è aumentata dal 21% al 34%. Cfr. ROUX, *Di chi è il Kosovo?*, cit., p. 35. Si noti l'analogia di questo disegno politico con quello che sarà di Slobodan Milosevic, il quale ha tentato di insediare i profughi serbi provenienti dalle Krajine croate in Kosovo, dove il clima era già alquanto teso per la politica repressiva adottata a danno della popolazione albanese.

²⁰ Tito attua importanti riforme in Kosovo, ne modernizza la rete stradale, getta le basi per un suo sviluppo minerario e industriale, ed introduce l'istruzione obbligatoria in lingua albanese tentando così di combattere il problema dell'analfabetismo. Quella dell'analfabetismo è sempre stata una piaga diffusa in Kosovo come in Albania: nel 1981, la percentuale di analfabetismo rasentava il 18% e quasi il 27% delle donne era analfabeta. Cfr. BIANCHINI, cit., p. 142.

²¹ Nel 1953 Tito abolisce le regioni autonome e modifica il sistema bicamerale con una nuova legge costituzionale.

nonostante gli investimenti del potere centrale e la disponibilità di materie prime (piombo, zinco, carbone e manganese), la regione rimane la più economicamente depressa della Jugoslavia²². Gli albanesi manifestano il proprio disagio con dimostrazioni e proteste in diversi centri del Kosovo e della Macedonia occidentale, nel 1968. I manifestanti rivendicano lo statuto di Repubblica e l'uso di tutti i simboli di stato, inclusa la bandiera.

In questa occasione, Tito nonostante la repressione e la condanna del nazionalismo, concede alla regione quell'ampia autonomia che sarà poi consacrata dalla costituzione del 1974. I Kosovari espongono la bandiera panalbanese di Skanderbeg accanto a quella federale, dispongono di un parlamento, di organi esecutivi, di polizia e magistratura ed anche di televisione e strumenti culturali propri. Viene fondata a Pristina un'università bilingue e nuovi piani di rilancio economico vengono approvati. Benché attinga al 30-40% dei cospicui fondi federali stanziati per le zone meno sviluppate, il Kosovo rimane una regione arretrata, anche per l'inadeguatezza della sua classe politica. In sostanza il Kosovo, ed anche la Voivodina, vengono svincolati da ogni potere della Serbia, nel cui contesto repubblicano, comunque, rimangono²³.

La nuova Costituzione è ispirata ai principi riformatori del socialismo jugoslavo: autogestione, autogoverno, fratellanza e unità tra le nazioni e nazionalità della Jugoslavia²⁴. La struttura politico-istituzionale che ne deriva presenta, accanto ad elementi federativi, persino elemen-

²² In conseguenza della riforma economica e finanziaria varata dal parlamento federale nel 1965 e dell'estendersi dell'autogestione sociale in economia e politica il reddito nazionale medio ed i consumi della Jugoslavia aumentano del 20% circa. L'urbanizzazione si intensifica ed anche l'istruzione superiore registra un incremento. Aumenta però anche il divario tra repubbliche ricche e repubbliche povere. Un divario significativo, tenuto conto che, nel 1964, il prodotto nazionale per abitante, in Kosovo, è dieci volte inferiore a quello sloveno.

²³ SAMARY, "La résistible décomposition du puzzle jugoslave", *Le monde diplomatique*, luglio 1998, p.1 e ss., illustra come il decentramento senza il contrappeso della democrazia abbia aggravato ulteriormente il divario di reddito tra le repubbliche. Si veda anche MOROZZO DELLA ROCCA, "Kosovo, le ragioni di una crisi", *LiMes* 3, 1998, pp. 89 e ss.

²⁴ La RSFI distingueva nella propria Costituzione sei nazioni costitutive (*narodî*): sloveni, croati, serbi, musulmani, montenegrini, macedoni; e diverse minoranze, dette nazionalità, (*narodnosti*): albanesi, ungheresi, tzigani, turchi, italiani, ruteni, slovacchi, valacchi etc.

ti confederativi, ed il consenso tra le singole componenti diventa determinante per ogni decisione federale. Per bilanciare il notevole decentramento di potere a favore di repubbliche e province autonome si ergono a paladini dell'unità federale del paese la Lega dei comunisti (Skj) e l'esercito (Jna), uniche istituzioni, assieme al Maresciallo Tito, in grado di tenere unito lo Stato iugoslavo.

Morto Tito, dissolta la Lega dei comunisti, unico simbolo dell'unità federale rimasto è l'esercito, organo assai poco rappresentativo della compagine iugoslava vista la schiacciante prevalenza delle truppe serbo-montenegrine al suo interno²⁵.

2. La dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia inizia (e finisce?) in Kosovo

Nel corso degli anni '80, accanto alla crisi politica e istituzionale si era verificata una grave crisi economica, emersa subito dopo la morte di Tito, e dovuta al debito estero iugoslavo, lievitato fino a 20 miliardi di dollari. La situazione precipita rapidamente verso quel conflitto civile che rappresenta la più grave vergogna europea dopo la seconda guerra mondiale.

Il primo segnale di cedimento della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia viene dal Kosovo. L'11 marzo 1981, una rivolta studentesca si trasforma in rivendicazione popolare. Il potere federale e la

²⁵ Proprio per scongiurare l'identificazione tra Serbia e poteri federali dello Stato, si cercherà, a partire dagli anni '70 di "jugoslavizzare" l'esercito. Ancora negli anni '80, i Serbi ed i Montenegrini rappresentavano il 70% circa degli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (JNA), sebbene negli alti comandi esistesse un sostanziale equilibrio tra le varie nazioni. Il tentativo di jugoslavizzazione non riuscì per varie ragioni, non ultima la questione economica: la professione militare non era certo una meta ambita per i giovani Sloveni e Croati, che potevano trovare sbocchi migliori nelle proprie regioni, economicamente sviluppate. La massiccia partecipazione dei militari alla Lega dei comunisti della RSFI (occupavano, nel Comitato Centrale, lo stesso numero di posti degli eletti del Kosovo), e la frequenza con cui le forze armate intervennero nel dibattito politico e si inserirono in istituzioni civili (scuole, imprese etc.) pregiudicò non solo a livello istituzionale la necessaria separazione tra Stato, partito e forze armate, ma creò un intreccio di poteri tale da ridimensionare spesso quello delle istituzioni locali. Cfr. S. PIZIALI, "Forze armate ed equilibri politico-militari nei Balcani", in SPANÒ, *Jugoslavia e Balcani, una bomba in Europa*, Istituto Affari Internazionali di Roma, F. Angeli Ed., Roma 1992, pp. 25-54.

Serbia reprimono la protesta ricorrendo ai soliti mezzi veterocomunisti: le pratiche poliziesche (controllo del territorio da parte della polizia, condanne per reati di opinione, *et cetera*) e la propaganda (campagne di stampa sul mito del Kosovo, *etc.*). La rinascita degli egoismi nazionali, scaturita dalla crisi economica, sarà cavalcata dai *media* e dai demagoghi ultranazionalisti, segnatamente, Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman e Alija Izetbegovic²⁶.

Si arresta così l'evoluzione storica voluta da Tito, riuscito, sia pure con la dittatura, a dare unità agli slavi del sud ed a sconfessare la tesi degli odi ancestrali tra le etnie, nonostante fosse ancora fresca la memoria delle inenarrabili violenze degli *ustasa* croati, ed anche dei *četnik* serbi, nel secondo conflitto mondiale.

L'ascesa al potere di Milosevic è intimamente legata alla questione del Kosovo²⁷. La sua popolarità deriva dai discorsi tenuti a Kosovo Polje nel 1987, dai "*meeting* spontanei" o "raduni della verità" da lui mobilitati, nonché dalla risonanza che ottiene nella stampa, in gran parte sotto il suo controllo, anche per opera dell'amico Dobrica Cosic²⁸. Milosevic insiste sulla perdita dell'egemonia serba, dettata dal noto precetto del Komintern, che voleva una Serbia debole perché la Jugoslavia fosse forte. In questo contesto il Kosovo, celebrato dalla retorica ufficiale come culla della nazione, diventa un simbolo di grande potenza evocativa. Com'è noto Milosevic celebra il suo trionfo sotto il segno del Kosovo il 28 giugno, giorno di San Vito, 1989, in occasione della celebrazione per il seicentenario della battaglia nel Campo dei Merli, davanti a una folla esaltata. Il trionfo di Milosevic e del nazio-

²⁶ Osserva W. ZIMMERMAN, *Origins of the Catastrophe. Yugoslavia and its Destroyers*, Times Books, New York 1996, che il "virus" della televisione ha divulgato, in tutta la Jugoslavia, l'odio interetnico come una epidemia. Una generazione intera di Serbi, Bosniaci e Musulmani è stata incoraggiata, attraverso le immagini televisive, a detestare i propri vicini". Similmente N. MALCOM, *Bosnia: A Short History*, New York 1994; I. RAMONET, "Kosovo", *Le Monde diplomatique*, febbraio 1999, p. 1.

²⁷ Rimane famosa la sua "arringa" pronunciata il 24 aprile 1987 in un quartiere di Pristina, nelle vicinanze del celebre Campo dei Merli. In tale occasione Milosevic galvanizza la folla: "Serbi nessuno dovrà mai più osare sconfiggermi!", così ha inizio la sua inarrestabile ascesa. Cfr. LANGELLIER, "Milosevic, un ambitieux gagné par l'ivresse nationale", *Le Monde*, 2 aprile 1999.

²⁸ Milosevic organizza dalla metà degli anni '80 grandi movimenti popolari, chiamati anche "rivolte antiburocratiche". Cfr. SHALA, "I serbi vogliono pulizia etnica o rimpatrio", *Mladina*, 28 gennaio 1995. trad. it. in ZANCHINI (a cura di), *La notte dei Balcani*, Indice Internazionale, Roma, 1999, p.16.

nalismo serbo è tutto nella riforma costituzionale che abolisce, di fatto, le province autonome. Leggi eccezionali vengono emanate per consentire il licenziamento, e in alcuni casi, l'arresto di dirigenti albanesi, nonché la sospensione dei mezzi di informazione in lingua albanese²⁹.

Gli albanesi del Kosovo, dopo venti anni di autogoverno, si sentono sottoposti ad un dominio straniero e nemico. Decidono di autodeterminarsi politicamente proclamando, il 2 luglio 1990, una "Repubblica del Kosovo indipendente e sovrana". Il 7 settembre 1990 viene promulgata la Costituzione della Repubblica del Kosovo e, l'anno successivo, viene organizzato un *referendum* popolare sulla sovranità del Kosovo, simile a quelli prodromici alla secessione delle ex repubbliche federate della RSFI. Due anni dopo, la popolazione albanese vota l'elezione di un Presidente e di un Parlamento. È l'inizio della cosiddetta "società parallela". Ibrahim Rugova, *leader* della Lega democratica del Kosovo (Ldk), eletto presidente della autoproclamata repubblica, opta per una resistenza non violenta ed inizia intense attività diplomatiche.

Gli albanesi, che rappresentano l'85% della popolazione kosovara³⁰, sono risolti nell'organizzazione di uno Stato alternativo. Quelli che non sono stati licenziati si dimettono spontaneamente per prestare la propria opera di lavoro a vantaggio della società parallela. Inizia un lungo periodo di boicottaggio sistematico di tutte le istituzioni dello stato serbo: i kosovari disertano le elezioni³¹, non pagano le tasse, ri-

²⁹ Nel marzo 1989 quarantaquattro dirigenti albanesi sono i primi arrestati per "complicità con i nazionalisti". Secondo le fonti albanesi del Kosovo, tra cui spicca il Comitato per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà, nel 1989 sono stati uccisi 180 albanesi in Kosovo, 121 mila sono stati licenziati, 520 famiglie sono state costrette ad abbandonare le proprie abitazioni per darle ai serbi, più di 300 mila albanesi hanno lasciato il Kosovo e trovato asilo politico in Occidente e, solo nel 1994, sono stati 2.503 gli albanesi arrestati e 1.721 hanno subito maltrattamenti. Si sostiene inoltre che il governo serbo avrebbe confiscato alla comunità albanese circa 220 milioni di marchi attraverso le più disparate manovre finanziarie. Si veda SHALA, *cit.*, p. 17; HAUTIN-GUIROT, "Kosovo, dix ans d'affrontements", *Le Monde*, 26 marzo 1999.

³⁰ Stando ai dati del censimento del 1991 (che è in realtà una stima, dato che gli albanesi l'hanno boicottato), i Serbi e i Montenegrini rappresentano, in Kosovo, meno del 9% della popolazione, mentre gli albanesi superano l'85%. La crescita è inarrestabile (il tasso di natalità è il più alto d'Europa), metà della popolazione ha meno di 20 anni. Il Kosovo è sovrappopolato: 2 milioni di abitanti – il 19% della popolazione jugoslava – in 11.000 km² circa.

³¹ Ciò favorirà notevolmente le schiacciante vittorie elettorali di Milosevic. Cfr. UZELAC, "Vite separate per le strade della provincia", *Gazeta Wyborcza*, 9 agosto 1996, trad. it. ZANCHINI, (a cura di), *cit.*, p. 25.

costituiscono i sistemi scolastico, sanitario e di assistenza agli indigenti, istituiscono un ente per la raccolta di fondi che sollecita i contributi volontari degli albanesi locali e soprattutto di quelli della diaspora. La società parallela, finanziata dalla diaspora, è preferibile a qualsiasi altro tipo di protesta, che porterebbe immancabilmente ad un massacro, sostiene profeticamente Rugova.

In questo contesto, l'OSCE decide di dispiegare le sue prime missioni il 14 agosto 1992. Si tratta delle "Missioni a lungo termine in Kosovo, Sandjak e Voivodina"³².

Nella regione regna una calma sospetta, ma la sorte del Kosovo durante la guerra è diversa da quella di altre terre della ex RFSI, grazie alla politica di Rugova ed alle pressioni americane.

Il Presidente Bush aveva esplicitamente minacciato un'azione armata in caso di repressioni serbe in Kosovo, scrivendo a Milosevic, già nel dicembre 1992 che "*in the event of a conflict in Kosovo caused by Serbian action, the United States will be prepared to employ military force against the Serbian in Kosovo and Serbia proper*"³³. Tuttavia, se la resistenza non violenta risparmia al Kosovo la guerra e il genocidio, allo stesso tempo garantisce a Milosevic la sicurezza alle spalle, durante le varie fasi del conflitto in Croazia e in Bosnia. Inoltre, ha come

³² La Missione in Kosovo, che si inserisce nel quadro degli strumenti di diplomazia preventiva, era dislocata a Pristina, con uffici a Pec e Prizren ed un ufficio integrato a Belgrado. Quattro sono le funzioni principali descritte dal mandato della Missione, stabilito nella decisione del 14 agosto 1992 e reiterato nel Memorandum of Understanding (MOU) firmato il 28 ottobre 1992 a Belgrado: a) la promozione del dialogo tra le autorità ed i rappresentanti delle popolazioni e delle comunità stanziate nelle regioni interessate; b) la selezione di informazioni sulle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali perpetrate nel territorio e la ricerca di una soluzione a problemi di questo tipo; c) l'organizzazione di punti di incontro per risolvere i problemi eventualmente individuati; d) la diffusione di informazioni sulle normative esistenti relative ai diritti umani, alla protezione delle minoranze nazionali, alla stampa libera e alle elezioni democratiche. La composizione della Missione, inizialmente limitata a 12 membri, fu poi variamente estesa ma non superò mai i 20 membri. Dal giugno 1993 la Missione è sospesa in quanto la RFI, il cui *status* di membro della CSCE era stato sospeso nel 1992, ha deciso di non rinnovare il mandato. Il MOU prevedeva che la Missione avesse una durata di sei mesi dall'inizio delle attività, e fosse soggetto a proroga per mutuo consenso delle Parti. Un primo protocollo di proroga è stato firmato dalla RFI il 29 aprile 1993. Prevedeva un'estensione, l'ultima accordata dalla RFI, fino al 28 giugno 1993.

³³ Cit. in J. GOODBY (a cura di), *Regional Conflicts: the challenge to US-Russian co-operation*, SIPRI, Oxford University Press, 1995, p. 173.

conseguenza l'esclusione del Kosovo dagli accordi di Dayton, una esclusione carica di significato.

Gli accordi di Dayton, stipulati tra Tudjman, Izetbegovic e Milosevic, i responsabili del conflitto, consacrano l'esistenza degli Stati etnici, e, in qualche modo, penalizzano la strategia non violenta di Rugova, tant'è che la questione del Kosovo non vi è minimamente presa in considerazione. Queste circostanze, unitamente all'esacerbarsi della politica repressiva di Milosevic, spingono gli albanesi a cercare altri mezzi di lotta. È infatti nell'aprile del 1996 che l'UÇK (*Ushtria çlirimtare e Kosovës* – esercito di liberazione del Kosovo)³⁴ inizia ad essere operativo e rivendica alcuni attentati terroristici, giungendo poi, alla fine del 1997, ad avere sotto controllo alcune zone del territorio kosovaro³⁵. L'esercito di liberazione del Kosovo è un gruppo armato che agisce con le tattiche tradizionali della guerriglia. L'organizzazione dell'UÇK è specularmente modellata ai *clan*, la cui logica è ancora fortemente radicata nella società e nella cultura albanesi.

L'epilogo è tristemente noto: il 28 febbraio 1998, l'uccisione, ad opera dell'UÇK, di alcuni ufficiali della polizia serba a Likosane scatena la ritorsione delle forze speciali della polizia serba che lanciano un'offensiva con mezzi pesanti contro numerosi villaggi della Drenica, al centro del Kosovo, distruggendoli.

Il bilancio è di duemila vittime e duecentocinquantamila rifugiati³⁶.

³⁴ L'UÇK presenta una struttura cellulare e territoriale modellata sui *clan*. L'organizzazione, priva di un comitato militare centrale in grado di coordinare le diverse azioni e di scegliere gli obiettivi secondo un disegno organico, era caratterizzata da un alto grado di anarchia interna. Sono stati segnalati anche scontri e regolamenti di conti tra i diversi gruppi di guerriglieri. Si veda A. NATIVI, "Tecniche per un massacro", in *Kosovo L'Italia in guerra, I quaderni speciali di LiMes*, aprile 1999, pp. 35-42.

³⁵ Sembra che per un breve periodo, l'UÇK abbia avuto sotto controllo quasi il 50% del territorio kosovaro. Cfr. A. NATIVI, *cit.*, p. 36; M. ROUX, *Di chi è il Kosovo?*, *cit.* p. 42.

³⁶ I dati sono di *Le monde diplomatique*, maggio 1999, p. 12.

3. *Il ruolo della comunità internazionale nella crisi del Kosovo. La fase congiunta ONU-Gruppo di contatto (marzo-ottobre 1998), il ruolo delle organizzazioni internazionali*

Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti si riuniscono nel Gruppo di contatto, l'organismo politico creato in occasione del conflitto nella ex Jugoslavia, ed esprimono l'indignazione della comunità internazionale con un *ultimatum*, il 9 marzo 1998³⁷.

I *leader* del Gruppo di contatto esprimono la necessità che tra le parti vi sia un dialogo assistito dalla diplomazia occidentale e che vengano usati tutti gli elementi di pressione appropriati per evitare un'*escalation* di violenza e per assicurare che la disputa sullo *status* del Kosovo si risolva con mezzi pacifici, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, del principio di integrità territoriale della Repubblica fe-

³⁷ Lo *statement* del Gruppo di Contatto, riunito a Londra il 9 marzo 1998, condanna l'uso eccessivo della forza da parte della polizia serba e dei terroristi dell'UÇK. I ministri degli esteri dichiarano di sentirsi obbligati a dimostrare alle autorità di Belgrado "*that they cannot defy international standards without facing severe consequences*"; e, pertanto, il Gruppo di contatto decide di intraprendere un'ampia gamma di misure operative per affrontare l'attuale situazione con urgenza, considerate anche le implicazioni per la sicurezza regionale. Da un punto di vista programmatico, il Gruppo di contatto si dice pronto al coinvolgimento delle Nazioni Unite nella crisi tramite l'invio di una missione dell'Alto Commissario per i diritti umani; a sostenere il pubblico ministero del Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia affinché inizi a raccogliere informazioni relativamente alle violenze in Kosovo che possano rientrare nella sua competenza; ad appoggiare il ritorno delle missioni a lungo termine dell'OSCE in Kosovo, Sandjak e Voivodina ed al sostegno alle ONG che operano sul territorio. Le misure concrete intraprese dal Gruppo di contatto, riguardano: *a*) l'elaborazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che decreti un embargo sulle armi contro la RFI, Kosovo compreso; *b*) il rifiuto di fornire alla RFI equipaggiamenti che possano venire utilizzati a fini di repressione interna o terroristici (embargo sulle armi); *c*) il rifiuto di visti ad esponenti importanti della RFI e a Serbi responsabili di azioni repressive nel Kosovo; *d*) una moratoria sul sostegno al credito alle esportazioni, finanziato dal Governo, per commercio ed investimenti, compreso il finanziamento governativo delle privatizzazioni, in Serbia. Lo *statement* si presenta come un vero e proprio *ultimatum* il cui scopo è quello di spingere la Serbia a ritirare le speciali unità di polizia serba responsabili della repressione antialbanese ed a consentire l'accesso in Kosovo alle organizzazioni umanitarie, impegnandosi pubblicamente al dialogo con i *leader* della comunità albanese ed a cooperare con il Gruppo di contatto. La dichiarazione è inviata al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. *Statement on Kosovo issued by Members of the Contact Group in London on 9 March 1998*, UN Doc. S/1998/223.

derale di Jugoslavia, degli *standard* dell'OSCE e dei principi di Helsinki³⁸. Al tempo stesso i ministri si fanno promotori di un ampio grado di autonomia per il Kosovo, che includa l'autodeterminazione³⁹.

In altre parole, si cerca una soluzione di compromesso, che possa bilanciare due esigenze quasi antitetiche: il rispetto del principio di autodeterminazione del popolo kosovaro di etnia albanese ed il rispetto della sovranità della RFI, fondamentale per la sicurezza e la stabilità della regione. È chiaro infatti che la creazione di uno Stato kosovaro indipendente minerebbe gravemente l'equilibrio, già precario, della Macedonia, al cui interno vive una cospicua minoranza albanese⁴⁰, e avrebbe gravi ripercussioni sulla stessa Albania. Le organizzazioni internazionali interessate alla soluzione della crisi (ONU, OSCE, UE, UEO, NATO) sono concordi, con il Gruppo di contatto, sia nel ritenere internazionalmente rilevante la crisi del Kosovo, per i rischi di coinvolgimento degli Stati limitrofi a popolazione albanese, sia nell'individuazione dei principi su cui fondare una soluzione politica del conflitto: il principio di sovranità territoriale della RFI ed il principio di autodeterminazione del popolo kosovaro albanese⁴¹.

³⁸ *Statement on Kosovo issued by members of the Contact Group in Bonn on 25 March 1998*, paragrafo 10. Cfr. UN Doc. S/1998/272 Annex.

³⁹ *Ibidem*, paragrafo 13. La formula utilizzata dai ministri, che sarà poi spesso ripetuta dalle istituzioni internazionali, richiede "a substantially greater degree of autonomy for Kosovo which must include meaningful self-administration".

⁴⁰ Minoranza che rappresenta un terzo dell'intera popolazione: settecentomila albanesi vivono in Macedonia e sono geograficamente concentrati nel nord ovest del paese.

⁴¹ Cfr. per quanto riguarda l'UE, le conclusioni del 2113° meeting del Consiglio, che ha avuto luogo a Bruxelles il 13 luglio 1998, PRES/98/240, con cui la Commissione europea ribadisce che "a solution for Kosovo can be found neither through the maintenance of the status quo nor through independence, but through a special status including a large degree of autonomy within the FRY.". Similmente, in occasione del cinquantenario dalla firma del Trattato di Bruxelles, i ministri dell'UEO reiteravano, nella Dichiarazione di Rodi del 12 maggio 1998 "their support for the territorial integrity of the FRY, whilst underlining that the status quo in Kosovo was unacceptable. They agreed that the crisis in Kosovo constitutes a risk to the stability of the surrounding region." [paragrafo 25]. Parimenti, la NATO riconosce che: "the status quo is unsustainable" e promuove "a political solution which provides an enhanced status for Kosovo, preserving the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and safeguarding the human and civil rights of all inhabitants of Kosovo whatever their ethnic origin.". Si veda *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council*, 4 giugno 1998, UN Doc. S/1998/470, paragrafo 35.

Una decisione del Consiglio Permanente dell'OSCE qualifica espressamente il possibile effetto *spillover* della crisi come fattore di internazionalizzazione del conflitto, escludendo che la crisi del Kosovo appartenga alla giurisdizione domestica iugoslava⁴².

L'avvio di negoziati diplomatici per una soluzione del conflitto fondata su questi principi è reso più arduo dalla nomina del nazionalista Vojislav Seselj a primo ministro serbo, il 26 marzo 1998⁴³. Il nuovo *premier* chiarisce subito la propria posizione contraria al dialogo con i *leader* albanesi, che non riconosce come interlocutori politici.

La linea politica tenuta dalla RFI aggrava lo *standing* internazionale dello Stato, già precario in esito alla precedente guerra. La NATO inizia a studiare le varianti di un possibile intervento militare. Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea riunito a Bruxelles il 24 marzo 1998, adotta le misure di pressione già decise dal Gruppo di contatto, che condivide con l'Unione Europea quattro autorevoli membri⁴⁴. An-

⁴² La decisione n. 218 sulla situazione in Kosovo, adottata alla sessione speciale del Consiglio Permanente dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, in data 11 marzo 1998, chiarisce: "*the crisis in Kosovo is not solely an internal affair of Federal Republic of Yugoslavia because of violations of the principles and commitments of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) on human rights and because it has a significant impact on the security of the region, as well as taking into account the need for immediate efforts by the international community to prevent further escalation*" (sesto paragrafo del preambolo). In tale occasione l'OSCE adotta una serie di misure operative tutte relative al monitoraggio delle frontiere del Kosovo, possibile per l'organizzazione grazie alla presenza in Albania ed in Macedonia della *OSCE Spillover Monitor Mission*. Si prevede inoltre il monitoraggio da parte delle rappresentanze dei membri della Troika accreditata a Belgrado. L'OSCE richiede poi formalmente alla Repubblica Federale di Jugoslavia di cessare immediatamente l'eccessivo uso della forza in Kosovo, di consentire l'accesso dell'ICRC e di altre organizzazioni umanitarie, di consentire il ritorno delle missioni a lungo termine in Kosovo, Sandjak e Voivodina e l'inizio di un dialogo con rappresentanze di Kosovari albanesi al fine di risolvere i problemi politici della regione. La decisione è inviata al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. UN Doc. S/1998/246 Annex.

⁴³ Il fanatismo di Seselj arriva al punto di auspicare, per gli Albanesi kosovari, la soluzione finale grazie al virus dell'HIV. L'*entourage* politico serbo non è da meno: il tradizionale oppositore di Milosevic, Vuk Draskovic ha costruito la propria carriera sui propri pregiudizi antimusulmani; Zoran Djindjic, a capo del partito democratico, si è distinto durante la guerra in Bosnia per il supporto prestato agli estremisti serbi bosniaci. Si veda N. MALCOM, "*Independence for Kosova*", *New York Times*, 9 giugno 1999.

⁴⁴ La Dichiarazione della Presidenza dell'Unione Europea sull'adozione di una

che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite accoglie le richieste del Gruppo di contatto e decreta un *embargo* sulle armi contro la RFI, Kosovo compreso, il 31 marzo 1998 con la risoluzione 1160(1998)⁴⁵.

Nel *meeting* tenuto a Roma il 29 aprile 1998, il Gruppo di contatto intraprende misure di pressione di carattere economico nei confronti dello stato iugoslavo: viene deciso il congelamento dei beni federali e serbi all'estero e minacciato un *embargo* sugli investimenti stranieri in Serbia⁴⁶. Il blocco degli investimenti sarà poi attuato il 12 giugno 1998, congiuntamente ad altra misura: il divieto di scalo, per gli aerei provenienti dalla RFI, nei paesi del Gruppo di contatto⁴⁷.

posizione comune sul Kosovo, PESC/98/23, contempla un embargo sulle armi, il rifiuto di fornire alla RFI equipaggiamenti che possano venire utilizzati a fini di repressione interna o terroristici; il rifiuto di visti ad esponenti importanti della RFI e a Serbi responsabili di azioni repressive nel Kosovo; una moratoria sul sostegno al credito alle esportazioni, finanziato dal Governo, per commercio ed investimenti. La dichiarazione fa seguito all'adozione di una Posizione comune sul Sud est europeo, PESC/98/27.

⁴⁵ La risoluzione n.1160 (1998), adottata ai sensi del capitolo VII della Carta, pur condannando l'eccessivo uso della forza da parte dei contingenti serbi e gli atti di terrorismo dei guerriglieri dell'UÇK, non definisce esplicitamente la situazione in Kosovo una minaccia alla pace. Il Consiglio invita la RFI ad attuare le misure richieste dal Gruppo nella dichiarazione del 9 marzo ed esprime il proprio appoggio all'OSCE. Nel decretare l'embargo sulle armi contro la RFI, Kosovo incluso, il Consiglio di sicurezza invita gli Stati interessati alla conclusione della crisi, riuniti nel Gruppo di contatto, a proseguire gli sforzi per una soluzione negoziale che rispetti l'integrità territoriale della Repubblica federale di Jugoslavia e che preveda la concessione di una sostanziale autonomia alla provincia del Kosovo. La risoluzione prevede una revisione delle misure intraprese sulla base dei rapporti del Segretario Generale, che tengano conto delle dichiarazioni del Gruppo di contatto, dell'OSCE, e dell'Unione Europea, *inter alia*, fornendo anche indicazioni alla RFI sui criteri che determineranno una tale revisione, e che sono sostanzialmente quelli già indicati dalle citate decisioni del Gruppo di contatto e dell'OSCE. Cfr. UN Doc. S/REUN Doc. S/1160 (1998). Il testo è pubblicato in *RDI* 1998, p. 574 ss.

⁴⁶ *Statement on Kosovo adopted by the members of the Contact Group in Rome on 29 April 1998*, paragrafo 9. Cfr. UN Doc. S/1998/355 Annex. La Federazione russa si dissocia da tali misure.

⁴⁷ *Statement on Kosovo adopted by the members of the Contact Group in London on 12 June 1998* paragrafo 8. Cfr. UN Doc. S/1998/567 Annex. Al *meeting* hanno partecipato anche i Ministri di Canada e Giappone. La Federazione russa si dissocia dalle misure decise ai danni della Jugoslavia. Misure simili, se non identiche, sono prese dall'Unione europea. In particolare si evidenzia il Regolamento (CE) n.1295/98, che fa seguito alla Pos. Com. 98/236/PESC, G.U.C.E. 14 maggio 1998 n. L 143, defi-

In questo arco di tempo, le dichiarazioni rese dal Gruppo di contatto, a cadenza mensile, rappresentano sostanzialmente dei *diktat*, diretti alla RFI, presentandosi, inoltre, come strumenti di analisi e di “coordinamento” delle azioni che la comunità internazionale intraprende per il Kosovo, anche attraverso le organizzazioni internazionali globali e regionali in cui questa si esprime.

Le proposte di risoluzioni del Consiglio di sicurezza vengono prima discusse in tale sede e solo in un secondo tempo sono portate al tavolo dell'organizzazione. Anche l'interessamento del Tribunale internazionale *ad hoc* per la ex Jugoslavia alla crisi del Kosovo viene sollecitato dal Gruppo di contatto che invita il Pubblico Ministero a raccogliere informazioni relative alle violenze che possano rientrare nella competenza del Tribunale⁴⁸. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, utilizza le fonti di informazione provenienti dall'O-SCE, dagli Stati Uniti d'America, “*as a member of the Contact Group*” e dalla NATO per elaborare i *Report* da presentare al Consiglio di sicurezza sulla situazione in Kosovo, ai sensi della risoluzione 1160(1998)⁴⁹.

nita dal Consiglio sulla base dell'articolo J.2 del trattato sull'Unione europea, che prevede il congelamento dei capitali detenuti all'estero dai governi della Repubblica federale di Jugoslavia e della Serbia. Altre misure restrittive sono state prese il 19 marzo 1998 in occasione dell'adozione, da parte del Consiglio, della Pos. Com. 98/240/PESC e dal conseguente regolamento (CE) n.926/98. Inoltre, con Reg. (CE) n. 1901/98 del 7 settembre 1998, G.U.C.E. 8 settembre 1998 n. L 248, che fa seguito alla Pos. Com. 98/426/PESC, G.U.C.E. 4 luglio 1998 n. L 190, definita dal Consiglio in base all'articolo J.2 del Trattato sull'Unione europea, sono stati adottati provvedimenti per la sospensione dei diritti di atterraggio delle linee aeree iugoslave all'interno della UE.

⁴⁸ *Statement on Kosovo, cit.*, UN Doc. S/1998/223, paragrafo 6. L'invito ha avuto un primo riscontro con la dichiarazione con la quale il Pubblico Ministero ha sancito la propria competenza, in quanto la crisi in Kosovo deve ritenersi un conflitto armato ai sensi del mandato del Tribunale; ed un secondo importante riscontro, con l'incriminazione del Presidente serbo per crimini contro l'umanità.

⁴⁹ UN Doc. S/RES/1160(1998), quattordicesimo paragrafo. Si veda, ad esempio, il *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 4 giugno 1998, UN Doc. S/1998/470, paragrafo 12. Il ricorso a tali fonti continua anche dopo che la ris.1186(1998), nell'estendere il mandato all'UN-PREDEP, le affidava il compito di monitorare le aree di frontiera riferendo al Segretario Generale di eventuali flussi di armi o di altre attività vietate dalla ris. 1160(1998). Ciò è dovuto, ad una mancanza di coordinamento tra l'organo delle Nazioni Unite e la Forza di *peace-keeping*. Cfr. *Report of the Secretary-General prepared*

L'esame dei rapporti del Segretario Generale evidenzia come, nonostante le pressioni esercitate dalla comunità internazionale attraverso vari organismi e organizzazioni, la situazione si aggravi ulteriormente⁵⁰. Gli scontri continuano ininterrottamente da aprile ad agosto in tutta la regione⁵¹. L'UÇK può contare su un discreto arsenale e sui mezzi finanziari derivanti dalla solidarietà della diaspora, ma ha notevoli problemi di coordinamento ed i suoi successi si realizzano solo quando agisce con le tecniche proprie della guerriglia⁵². Nell'estate del '98 tutti i tentativi di difendere le posizioni conquistate, arroccandosi in centri abitati, falliscono miseramente: le forze governative riprendono il controllo delle miniere di lignite di Belacevac, di Orahovac, Maljiševo e di Junik. In settembre le forze speciali serbe (MUP) effettuano rastrellamenti, arrestando in massa i Kosovari in grado di prendere le armi, con un procedimento che i precedenti bosniaci rendono preoccupante.

L'ONU adotta la risoluzione 1199(1998) il 23 settembre 1998, qualificando il deterioramento della situazione in Kosovo come "minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione"⁵³.

pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council del 5 ottobre 1998, UN Doc. S/1998/912, paragrafo 3.

⁵⁰ *Ibidem*, paragrafo 13 e ss.; *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 2 luglio 1998, UN Doc. S/1998/608, paragrafo 10 ss.; *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 5 agosto 1998, UN Doc. S/1998/712; *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 4 settembre 1998, UN Doc. S/1998/834.

⁵¹ In questo contesto, l'incontro tra Milosevic e Rugova, voluto da Holbrooke ed avvenuto in data 15 maggio 1998 a Belgrado, non viene ritenuto sintomatico di un'effettiva volontà di trovare una pacifica soluzione della crisi. Parimenti, il consenso del Presidente della RFI alla presenza di osservatori internazionali in Kosovo, è ritenuto un primo passo non sufficiente alla revoca delle sanzioni. Si veda l'esito dell'incontro tra il Presidente Milosevic ed il Presidente Eltsin a Mosca, 16 giugno 1998, UN Doc. S/1998/526 Annex. Cfr. *Statement on Kosovo adopted by the members of the Contact Group in Bonn on 8 July 1998*, paragrafo 4. Cfr. UN Doc. S/1998/657 Annex.

⁵² Armi, munizioni, equipaggiamento devono necessariamente arrivare in Kosovo da oltre confine, attraverso l'Albania. È inoltre assai probabile che le armi trafugate dai depositi e dalle caserme albanesi durante la crisi del 1997 siano finite nelle mani degli irredentisti kosovari. Cfr. NATIVI, *cit.*, p. 37. D'altra parte, l'asse del traffico d'armi durante la crisi albanese si era spostato e seguiva la direttrice Turchia-Bulgaria-Macedonia-Kosovo-Montenegro. Cfr. DE GUTTRY/PAGANI (a cura di), *La crisi albanese del 1997*, Franco Angeli, Pisa 1999, pp. 23-47, spec. p. 37.

⁵³ S/RES/1199 (1998) La risoluzione è adottata con 14 voti favorevoli e l'astensione della Cina. Il testo è riprodotto in *RDI* 1999, p. 293 ss. e 38 *ILM* 249(1999). Il

Poche settimane dopo, il 13 ottobre, il Consiglio atlantico adotta gli "ordini di attivazione" (*actord* in gergo NATO) per *raid* limitati e avvia la fase zero della campagna. Con la minaccia incombente di *raid* aerei, Richard Holbrooke, l'artefice dell'accordo di Dayton sulla Bosnia, riesce ad ottenere da Milosevic l'impegno al ritiro delle forze serbe, alla cessazione dei combattimenti ed il consenso al dispiegamento di duemila verificatori non armati dell'OSCE in Kosovo. A Milosevic sarà concesso di mantenere postazioni militari a Pec, Prizren, Gnjilane, Priština, Mitrovica e Uroševac, con un dispiegamento di diecimila unità dell'Armata Federale e quindicimila poliziotti⁵⁴.

L'impegno della RFI è sanzionato da due accordi, stipulati rispettivamente con la NATO e con l'OSCE. L'accordo con i *leader* del Patto atlantico ha ad oggetto, la *Air verification mission* che sarà condotta dalla NATO per verificare l'adozione da parte della RFI delle misure richieste dal Consiglio di sicurezza con le risoluzioni 1160(1998) e 1199(1998). Il secondo accordo, stipulato con l'OSCE, stabilisce le modalità e il dispiegamento dei verificatori, destinati a sostituire la *Kosovo Diplomatic Observer Mission* (KDOM) già stanziata nella regione⁵⁵.

Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 1199(1998), dopo aver enfatizzato il bisogno di prevenire "*the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General*" [Il riferimento è al rapporto del Segretario Generale del 4 settembre 1998: UN Doc. S/1998/834] chiede la cessazione delle operazioni militari contro la popolazione civile e il ritiro delle forze speciali di sicurezza serbe al fine di consentire il ritorno dei rifugiati nelle proprie case, in accordo con l'UNHCR e l'ICRC; di rendere possibile il monitoraggio internazionale continuo della *European Community Monitoring Mission* e delle missioni diplomatiche accreditate a Belgrado. Il Consiglio inoltre ricorda gli impegni presi in questa direzione dalla RFI, in occasione del *joint statement* reso dal Presidente russo Eltsin e dal Presidente iugoslavo Milosevic nell'incontro del 16 giugno, chiedendo che vengano rispettati. La risoluzione contiene un ammonimento diretto alla RFI: il Consiglio "*Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*". Si veda RONZITTI, *Raid aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, RDI 82(1999), 476 ss..

⁵⁴ A questi si aggiungeranno ben presto quarantamila elementi di forze militari e paramilitari, compresi i volontari di Zeljko Raznatovic, meglio noti con il *nom de guerre* "le tigri di Arkan". Del pari, nuove postazioni serbe saranno insediate in tutta la regione. Cfr. NATIVI, *cit.*, p. 39.

⁵⁵ L'accordo dà vita alla *Kosovo Verification Mission* (KVM), con compiti di monitoraggio e verifica del rispetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Na-

La validità degli accordi, dubbia alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (conclusi dietro minaccia della forza) ottiene un riconoscimento dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n.1203(1998) del 24 ottobre 1998, adottata ai sensi del capitolo VII⁵⁶.

Le pressioni sulla RFI e gli accordi così raggiunti, sembrano, inizialmente, condurre a risultati positivi: il 26 ottobre diecimila poliziotti serbi si ritirano dal Kosovo, inizia il monitoraggio degli osservatori dell'OSCE e la NATO sospende le minacce di *raid* aerei. L'UE e l'UEO si rendono disponibili a fornire informazioni relative all'attuazione degli accordi del 15 e 16 ottobre '98 e alla situazione dei rifugiati, sulla base dei dati forniti dal centro satellitare dell'UEO⁵⁷. Il monitoraggio della situazione in Kosovo è coordinato dal Segretario

zioni Unite; di supervisione e controllo delle elezioni in Kosovo; di verifica del rispetto del cessate-il-fuoco, di collaborazione con le autorità della RFI al fine di controllare le attività di frontiera; di assistenza alle ONG operanti sul territorio *et similia*. Si vedano le decisioni del Consiglio permanente dell'OSCE n.259 del 15 ottobre 1998, UN Doc. S/1998/959 Annex, e n.263 del 25 ottobre 1998, UN Doc. S/1999/994 Annex, che ratificano l'accordo siglato dal Ministro degli esteri della RFI e dal Chairman-in-Office dell'OSCE, CIO-GAL/65/98, 38 *ILM* 24 (1999). Il dispiegamento dei duemila verificatori non armati ha luogo a partire dal 17 novembre 1998, giorno in cui l'ambasciatore statunitense Wesley Clark è nominato capo della Missione dal Chairman-in-Office dell'OSCE.

⁵⁶ S/RES/1203 (1998), il testo è riprodotto in *RDI* 1999, p. 296 ss.. La risoluzione, adottata con 13 voti favorevoli e l'astensione di Russia e Cina, dopo aver ribadito che la situazione in Kosovo costituisce una continua minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione, "*endorses and supports*" gli accordi conclusi tra OSCE, NATO e RFI. La risoluzione non prevede l'uso della forza, anche se contiene un inciso ambiguo laddove afferma che "*in the event of an emergency, action may be needed*". Il contesto è quello della incolumità e libertà di movimento dei verificatori, in altre parole, si consente un uso della forza limitato unicamente a garantire agli osservatori dell'OSCE il libero espletamento della loro missione. Il riferimento, abbastanza esplicito peraltro, è al previsto dispiegamento della c.d. Forza di estrazione della NATO in Macedonia. La RFI ha presentato forti obiezioni al dispiegamento di tale "*Extraction Force*" in Macedonia cercando di esercitare pressioni su tale Stato. Il Governo macedone ha tuttavia autorizzato lo stazionamento in vista dell'ottenimento dello statuto di membro NATO, in considerazione degli impegni presi nell'ambito del programma *Partnership for Peace* e sulla base di alcuni *Status-of-forces agreements*. Cfr. RONZITTI, *Raids*, cit., p. 477.

⁵⁷ La decisione si inserisce nel quadro del c.d. *comprehensive approach to Kosovo* definito dal Consiglio nella dichiarazione del 26 ottobre 1998, PESC/98/128, ed è presa in seno al 2132nd *Council meeting Energy*, Bruxelles 13 novembre 1998, PRES/98/380.

generale delle Nazioni Unite, che riunisce rappresentanti della Commissione del Danubio, dell'Unione europea, della NATO, dell'OSCE, dell'UEO e dell'UNPREDEP in un *Comprehensive regime to monitor the implementation of the prohibitions imposed by the Security Council in Resolution 1160(1998)*⁵⁸. Il dialogo tra le parti è mediato dall'ambasciatore americano Christopher Hill che prospetta un piano negoziabile di soluzione politica della crisi.

La presentazione del piano alle parti rivela la distanza tra le rispettive posizioni⁵⁹. Appare ben presto chiaro che l'UÇK ha approfittato della relativa distensione che è seguita agli accordi di metà ottobre per riprendere il controllo di diversi villaggi del Kosovo, abbandonati, secondo gli accordi, dalle forze serbe⁶⁰. Il rispetto per il cessate-il-fuoco viene meno a dicembre, quando l'UÇK dà vita ad una serie di atti terroristici. La ritorsione serba non si farà attendere. Il 15 gennaio 1999, la scoperta del "massacro di Racak", porta la situazione

⁵⁸ *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council* del 24 dicembre 1998, UN Doc. S/1998/1221; paragrafo 2; OSCE, *Monthly report on the situation in Kosovo pursuant to the requirements set out in United Nations Security Council resolutions 1160 and 1203*, UN Doc. S/1999/214; p. 11 e ss.. Il monitoraggio è ostacolato dalla mancata cooperazione della RFI ed evidenzia comunque che gli adempimenti richiesti dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite alla RFI ed all'UÇK, non vengono rispettati. In particolare, la KVM denuncia la mancata condanna delle azioni di terrorismo da parte della leadership albanese ed il mancato perseguimento dei propri obiettivi attraverso mezzi pacifici, in quanto l'UÇK ha continuato a consolidare le proprie postazioni e la propria forza militare anche mediante il continuo rifornimento di equipaggiamento e di armi attraverso la frontiera kosovaro-albanese.

⁵⁹ OSCE, *Monthly report*, cit., UN Doc. S/1999/214; p.4 e ss.; 11 e ss.: "the activities and rhetorics of the KLA have created great expectations amongst large sections of the Kosovo Albanian society for an independent state. What is now on offer is less. For many Kosovo Albanians it will be painful to alter their expectations and revert back to a main goal of "substantial autonomy". [...] The FRY authorities have repeatedly refused to negotiate with what they described as "terrorists"; the Albanian side has remained divided and adamant that the FRY authorities could not be trusted."

⁶⁰ Lo scenario degli scontri è costante secondo le descrizioni dell'OSCE, *Monthly report*, cit., UN Doc. S/1999/214; p. 11 e ss.: "The cycle of confrontation can be generally described, in no set order, as relatively small-scale KLA [UÇK] attacks on the MUP (Serbian police), generally on police vehicles, buildings and individuals; a disproportionate response by the FRY authorities, often in the form of large cordon and search operations by the MUP, supported by the VJ (Yugoslav Army) and occasionally including the use of heavy weapons including mortars, anti-aircraft cannon and tanks; resultant population movement; and renewed KLA activities elsewhere."

del Kosovo in primo piano nell'attenzione della comunità internazionale⁶¹.

4. Segue. la fase del Gruppo di contatto (gennaio-febbraio 1999)

L'inizio dell'anno 1999 rende la comunità internazionale definitivamente consapevole del fatto che gli accordi di Dayton non hanno posto fine alla "balcanizzazione" della Repubblica socialista federale di Jugoslavia.

L'opinione pubblica mondiale prende coscienza dell'emergenza umanitaria nella regione, emergenza che guadagna le prime pagine di quotidiani e notiziari televisivi. Così, mentre i mesi di dicembre 1998 e gennaio 1999 registrano gli scontri più gravi tra l'esercito di liberazione del Kosovo (UÇK) e la polizia speciale serba (MUP) supportata dall'intervento dell'esercito federale (VJ)⁶², le immagini di migliaia di profughi kosovari, in viaggio verso le frontiere dell'Albania e della Macedonia fanno il giro del mondo. Anche in questa crisi, il c.d. *fat-tore CNN* ha il suo peso⁶³, come riconosciuto esplicitamente dal *pre-*

⁶¹ Nel villaggio di Racak, 30 km a sud di Pristina, vengono trovati i corpi di quarantacinque civili uccisi da colpi d'arma da fuoco. Le autorità serbe sostengono che le vittime siano guerriglieri uccisi in battaglia e travestiti da civili dall'UÇK. I *leader* della comunità internazionale condannano l'eccidio ritenendo Milosevic personalmente responsabile dell'accaduto. Si vedano le dichiarazioni di Javier Solana Madariaga, segretario generale della NATO e di Robin Cook, ministro degli esteri britannico, del 17 gennaio 1999, *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42750 (New's Digest for January). Si veda, inoltre la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/PRST/1999/2, ed il rapporto della KVM allegato alla lettera del Chairman-in-Office al Segretario Generale, poi trasmessa al Presidente del Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/1999/214.

⁶² L'OSCE, *Monthly report, cit.*, UN Doc. S/1999/214; pp. 4 e ss. e 11 e ss., sottolinea che il mancato rispetto del cessate-il-fuoco è spesso risultato da attacchi dell'UÇK contro la MUP ed indica come "catalizzatore" degli scontri il tentativo di controllo delle strade più importanti. Il 15 gennaio si verificano scontri a Stimlje e Decane. Rugovo è teatro di uno scontro dove perdono la vita ventiquattro guerriglieri dell'UÇK e un poliziotto serbo. Combattimenti tra la polizia speciale serba e l'UÇK avvengono a nord di Pristina a partire dal 22 febbraio, culminando, il 26 febbraio, in un'offensiva serba nel villaggio di Bukos. Questi ultimi scontri hanno costretto quattromila persone ad abbandonare le proprie case, l'esercito serbo ha diffidato gli osservatori dell'OSCE dall'ispezionare il villaggio di Bukos. Cfr. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February).

⁶³ Nella Relazione tenuta dal Generale Carlo Jean al Centro Alti Studi Difesa di Roma, di cui ampi stralci sono stati pubblicati su *il manifesto*, 26 marzo 1999, p. 5 si

mier britannico Anthony Blair, uno dei più strenui sostenitori dell'intervento armato⁶⁴. Cresce, del pari, la preoccupazione per le potenziali conseguenze di un così massiccio flusso di rifugiati verso Stati notoriamente "instabili"⁶⁵.

Ad aumentare l'urgenza, oltre i media in tempo reale e le spinte dell'opinione pubblica, sono alcuni gravi incidenti diplomatici⁶⁶. La re-

osserva come agisca "la cosiddetta *"CNN-curve"*: "le pressioni dei media di intervenire militarmente, poi di estendere militarmente gli obiettivi di un intervento militare, si trasformano in critiche dell'intervento o in richieste di ritiro delle forze in caso di insuccesso anche parziale o di perdite. Per questo vengono sempre più privilegiati gli interventi navali e aerei rispetto a quelli terrestri, indipendentemente dalla loro utilità. Tra quelli aerei la preferenza va ai *cruise*, per non correre il rischio di subire perdite e soprattutto di lasciare prigionieri in mano nemica. [...] con i media in tempo reale e diretti come quelli televisivi il pubblico diventa attore politico-strategico, data l'importanza del suo consenso e sostegno. [...] La giusta causa dell'intervento è diventata una necessità comunicativa. Anche obiettivi derivati dalla *realpolitik* devono rivestirsi dei panni della *idealpolitik* [...] i media creano rilevanti condizionamenti all'uso della forza". Si veda anche R. DEBRAY, *L'europa sonnambula*, ASEFI, Milano 1999.

⁶⁴ BLAIR, *Speech by the Prime Minister to the Economic Club of Chicago*, Hilton Hotel, Chicago, USA, 22 aprile 1999: "We are continually fending off the danger of letting wherever CNN roves be the cattle prod to take a global conflict seriously". Il testo è pubblicato sul sito ufficiale del Ministero degli Esteri inglese: [Http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?2316](http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?2316).

⁶⁵ L'UNHCR ritiene che all'inizio del 1999 i civili ancora dispersi all'interno del Kosovo siano 180,000, e che di questi la maggior parte sia di etnia albanese ed inoltre, che 5,000 di questi abbiano abbandonato le proprie case negli ultimi mesi del 1998. Altri 10,000 si sono aggiunti nel corso dei primi 20 giorni di gennaio. Secondo una stima del Segretario Generale, *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council*, 30 gennaio 1999, UN Doc. S/1999/99, paragrafi 29 e ss., dei profughi e rifugiati al di fuori della regione circa 20,000 si trovano in altre parti della Serbia, 25,000 sono in Montenegro, 22,000 in Albania, 10,000 in Bosnia Erzegovina e 3,000 in Macedonia. L'UNHCR ritiene inoltre che almeno 98,890 rifugiati kosovari, di cui l'85-90% albanese, si trovino in altri paesi d'Europa.

⁶⁶ Il pubblico ministero dell'ICTY, Louise Arbour, giunta nella RFI al fine di investigare sulla strage di Racak, viene respinta alla frontiera in quanto la RFI non riconosce la giurisdizione dell'ICTY, fondata sulla qualificazione della crisi del Kosovo come conflitto armato ai sensi del mandato del Tribunale. Il CDS con la ris. 1207(1998), S/RES/1207(1998), in 38 *ILM* 254(1999), aveva già deplorato "the continued failure of the Federal Republic of Yugoslavia to cooperate fully with the Tribunal" e condannato "the failure to date of the Federal Republic of Yugoslavia to execute the arrest warrants issued by the Tribunal". In tale occasione il CDS "reiterates its call upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the leaders of the Kosovo Albanian Community [...] to cooperate fully with the Prosecutor in the investigation of all possible violations within the jurisdiction of the Tribunal".

lazione tra la *Kosovo Verification Mission* dell'OSCE e la RFI diventa estremamente tesa al punto da entrare in crisi alla fine di gennaio⁶⁷.

Il Gruppo di contatto si assume la responsabilità di trovare una soluzione politica improntata al piano statunitense già elaborato dall'ambasciatore americano in Macedonia, Christopher Hill, sotto la direzione di Richard Holbrooke⁶⁸ ed ottiene un appoggio in tal senso dal Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan⁶⁹. Il Primo ministro inglese Tony Blair e il Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac si dicono pronti a sostenere "*au sein de l'Alliance atlantique, toute action militaire y compris l'envoi de forces sur le terrain, nécessaire pour accompagner la mise en oeuvre d'un accord négocié, un accord politique donnant une autonomie substantielle au Kosovo*"⁷⁰.

La minaccia dell'uso della forza da parte della NATO servirà a favorire l'accoglimento di un piano di pace, secondo l'adagio *si vis pacem para bellum*.

⁶⁷ Il capo della missione di monitoraggio, l'ambasciatore William Walker, aveva definito la strage di Racak un crimine contro l'umanità, attribuendone la responsabilità alle forze di sicurezza serbe. Il 18 gennaio le autorità della RFI decidevano di dichiarare l'ambasciatore *persona non grata* ed inviavano un ordine di espulsione, suscitando l'indignazione dei diplomatici occidentali riuniti nel Gruppo di contatto. La misura è stata poi congelata dopo l'intervento del Ministro degli esteri norvegese Knut Vollebaek, Chairman-in-Office dell'OSCE. Cfr. OSCE *Monthly report*, cit., UN Doc. S/1999/214; pp. 6 e ss. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42750 (New's Digest for January). Il ferimento di un verificatore britannico e del suo traduttore durante uno scontro a fuoco verificatosi a Decani, il 15 gennaio 1999, aggrava ulteriormente la crisi diplomatica.

⁶⁸ Si veda il paragrafo 2 dello *Statement by the Contact Group issued in London on 29 January 1999*, inviato al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/1999/96 Annex: "*Time is of the essence in reaching a solution, and the Contact Group is therefore assuming its responsibility.*" Al successivo paragrafo 3 sono delineate le misure operative che il Gruppo intraprende: "*Ministers called on both sides to end the cycle of violence and to commit themselves to a process of negotiation leading to a political settlement. To that end, the Contact Group: (a) Insisted that the parties accept that the basis for a fair settlement must include the principles set out by the Contact Group; (b) - (d) omissis (e) Agreed to summon representatives from the Federal Yugoslav and Serbian Governments and representatives of the Kosovo Albanians to Rambouillet by 6 February, under the co-chairmanship of Hubert Védrine and Robin Cook, to begin negotiations with the direct involvement of the Contact Group.*"

⁶⁹ *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council*, 17 marzo 1999, UN Doc. S/1999/293; paragrafo 35.

⁷⁰ Cfr. "*Cronique des faits internationaux*", RGDIP, 1999, 2, p.486.

Il piano di soluzione della crisi del Gruppo di contatto è presentato il 30 gennaio 1999 dal ministro degli esteri inglese Robin Cook. Si tratta di un piano di "emergenza", che individua una soluzione temporanea, valida per tre anni, durante i quali costruire un assetto definitivo che garantisca una pace duratura nella regione. A tal proposito si prevede il divieto di modificare unilateralmente lo statuto del Kosovo durante il triennio interinale. L'autodeterminazione degli albanesi del Kosovo e l'integrità territoriale della RFI sono previsti quali principi fondamentali, non negoziabili dalle parti, e formano il nucleo del piano di pace che prevede per il Kosovo una sostanziale autonomia di governo, garantita dalla comunità internazionale, all'interno delle frontiere della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Le modalità di attuazione del piano, ed in particolare il ruolo e l'attività di un mediatore internazionale nell'amministrazione della regione, saranno oggetto di negoziazione alla conferenza di pace di Rambouillet⁷¹. Qui giungono, dal 2 al 6 febbraio 1999, una delegazio-

⁷¹ Il piano, che nella versione presentata a Rambouillet è di 24 pagine, prevede anzitutto misure provvisorie tese ad evitare che la situazione "sul campo" si aggravi, quali la immediata cessazione delle ostilità ed il rispetto del cessate-il-fuoco, oltre la soluzione pacifica della controversia. Sul piano politico, il progetto elaborato dai *leader* del Gruppo di contatto individua una soluzione provvisoria: si prevede un periodo di transizione, indicato nella misura di tre anni, durante il quale studiare una soluzione definitiva; lo *status* della regione nel triennio interinale è ispirato ai criteri già delineati dal Gruppo di contatto nel marzo 1998 ed indicati come principi la cui accettazione rappresenta un prerequisito per la partecipazione ai negoziati di Rambouillet: il rispetto dell'integrità territoriale della Serbia e della Jugoslavia, da un lato, ed il rispetto dei diritti di tutte le comunità stanziate sul territorio, in particolare in tema di lingua e religione, dall'altro. Del pari non negoziabile è il ruolo della comunità internazionale delineato nel progetto, un ruolo di garanzia: le previste elezioni libere saranno monitorate dall'OSCE e l'applicazione dell'accordo avverrà con la partecipazione internazionale; come ulteriore garanzia di questo difficile equilibrio a termine si prevede il divieto per tutte le parti di modificare unilateralmente lo *status* della provincia durante il periodo provvisorio. Infine, altre misure hanno ad oggetto le immunità giurisdizionali per le azioni commesse durante il conflitto in Kosovo, tranne per i crimini di guerra o contro l'umanità; e l'amnistia e la liberazione di tutti i prigionieri politici. Oggetto del negoziato, in quanto materia disponibile dalle parti, sono soltanto gli allegati dell'accordo, relativi agli aspetti istituzionali dell'autonomia: le elezioni, la costituzione del Kosovo, il ruolo di un mediatore internazionale. Un ulteriore allegato riguarda le questioni di sicurezza nella regione: il ritiro delle forze serbe, il disarmo di tutte le milizie presenti sul territorio, la riorganizzazione delle forze di polizia ed il dispiegamento di una forza multinazionale nella provincia, a garanzia dell'applicazione dell'accordo.

ne di 16 rappresentanti albanesi, tra cui Ibrahim Rugova, Rexhep Qosja e Hasim Thaci⁷², ed una delegazione di 13 rappresentanti serbi, tra i quali il Presidente Milan Milutinovic ed il primo ministro Ratko Markovic⁷³.

I negoziati sono accompagnati da misure di pressione di carattere economico e militare esercitate dagli stessi Stati presenti a Rambouillet, come membri del Gruppo di contatto: gli Stati Uniti e la NATO compiono esercitazioni militari mentre l'Unione Europea, il cui intervento nella crisi si caratterizza dall'inizio come aiuto economico, si impegna a stanziare nuovi fondi per la ricostruzione della martoriata regione⁷⁴. Nonostante questi accorgimenti affinché i negoziati di Rambouillet abbiano esito positivo, la conferenza di pace fallisce.

La delegazione serba pur accettando la parte politica dell'accordo, ne rifiuta le clausole militari, e, in particolare, la clausola relativa al dispiegamento di una forza di *peace-keeping* sotto comando NATO. La delegazione albanese, divisa al suo interno, decide ostinatamente di non firmare l'accordo, pretendendo di includere nel piano di pace una clausola che sancisca chiaramente la futura indipendenza del Kosovo⁷⁵.

Il rifiuto della delegazione albanese di firmare l'accordo vanifica il tentativo statunitense di condannare l'intransigenza serba, minacciando *raid* aerei "punitivi" sul suo territorio⁷⁶. Rambouillet si chiude il 23

⁷² Rexhep Qosja è a capo del Movimento democratico unito, in opposizione a Rugova. Hasim Thaci è il ventinovenne capo del direttorato politico dell'UÇK.

⁷³ Il *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February), riporta che la partecipazione della Serbia ai negoziati fu oggetto di voto in seno all'Assemblea Nazionale Serba, il cui esito fu di 277 voti a favore e 3 contro la partecipazione.

⁷⁴ Il 14 febbraio i quindici ministri degli esteri dell'Unione Europea riuniti a Parigi si impegnano a stanziare 800 milioni di dollari statunitensi per un programma internazionale di aiuti diretti alla ricostruzione del Kosovo, nel caso in cui un accordo venisse raggiunto. Il giorno seguente la NATO si prepara al dispiegamento di 10,000 dei 35,000 *peace-keeper* promessi dai paesi NATO e dalla Russia al fine di garantire l'attuazione dell'accordo. Il 18 febbraio gli USA dispiegano 51 cacciabombardieri in Europa preparandosi ad usarli contro la RFI nel caso di fallimento del processo di pace.

⁷⁵ Cfr. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February). Per un commento vedi DE LA GORGE, "Histoire secrète des négociations de Rambouillet", *Le Monde diplomatique*, maggio 1999, p. 4.

⁷⁶ Il *Keesing's*, *ibidem*, riporta che il 21 febbraio 1999, due giorni prima del termine dei negoziati di Rambouillet, quattrocento aerei da guerra e ventiduemila truppe

febbraio 1999 senza le firme di alcuna delle parti e con la mera accettazione del principio di autonomia del Kosovo. Il Ministro degli esteri francese Hubert Védrine evidenzia diplomaticamente che l'unico dato positivo è l'inizio del dialogo diplomatico e la fissazione di una data per la sua prosecuzione, prevista per il successivo 15 marzo⁷⁷.

Del resto, già prima dell'inizio della conferenza di Rambouillet, il rapporto dell'OSCE sulla situazione in Kosovo rilevava: "*None of the parties seems content with the offer from the Contact Group. It is therefore likely that any agreement will come as a result of pressure from the international community*"⁷⁸.

In seguito, la diplomazia americana dava subito inizio a trattative con l'UÇK in Macedonia e, più discretamente, a Washington. Il consenso albanese al piano di pace, fondamentale perché la pressione diplomatica sulla Serbia fosse completa, veniva finalmente ottenuto grazie alle dimissioni di Adem Demaci, *leader* dell'esercito di liberazione del Kosovo e noto dissidente e prigioniero politico dell'era titina⁷⁹. L'8 marzo 1999 Christopher Hill annuncia l'adesione della *leadership* albanese al piano di pace del Gruppo di contatto⁸⁰.

Nei giorni seguenti, il fallimento della diplomazia statunitense nel trovare un accordo con la Serbia spinge la diplomazia russa a recarsi a Belgrado, ma il Ministro degli esteri Igor Ivanov non riesce a trovare una via d'uscita. La RFI è irremovibile: il rifiuto di truppe NATO in Kosovo rimane categorico. D'altra parte, lo stesso Milosevic aveva in precedenza tenuto a precisare che era pronto a rischiare attacchi aerei piuttosto che lasciar entrare forze della NATO in Jugoslavia⁸¹.

In questo contesto, il 15 marzo, si apre la conferenza di rue Kléber a Parigi, ove la *leadership* albanese firma il piano di pace, richie-

della NATO pronti ad agire militarmente, furono smobilitati, anche dietro pressioni russe.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ OSCE, *Monthly report, cit.*, UN Doc. S/1999/214, p. 6.

⁷⁹ Definito anche il "Mandela del Kosovo" in quanto ha in comune con il *leader* sudafricano una lunghissima detenzione (27 anni), l'apprezzamento internazionale come combattente per la democrazia e la libertà (premio Sakharov nel '91), e l'amore della sua gente.

⁸⁰ *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) p. 42846 (New's Digest for March).

⁸¹ Si veda la dichiarazione rilasciata il 19 febbraio 1999, *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February).

dendo però, che dopo i previsti tre anni di autonomia, un *meeting* internazionale “determini un meccanismo per una soluzione definitiva in Kosovo sulla base della volontà popolare”⁸². La posizione serba rimane invece immutata e neppure una successiva missione di Holbrooke a Belgrado cambia la situazione.

La linea dura iugoslava è dettata da considerazioni di ordine strategico: i generali serbi sono persuasi di riuscire a sconfiggere in breve tempo l'UÇK, anche nell'eventualità di *raid* NATO, e di mantenere il Kosovo, o almeno una sua parte sotto il proprio controllo⁸³. Sembra inoltre plausibile che la Jugoslavia stesse preparando una campagna di pulizia etnica da attuare durante i minacciati bombardamenti, al fine di “epurare” una parte del territorio kosovaro in vista di una spartizione del Kosovo, successiva al conflitto e simile a quella attuata in Bosnia⁸⁴.

In questo contesto la situazione precipita velocemente: il 20 marzo 1999 le forze governative iugoslave danno inizio ad offensive in tutto il Kosovo che provocano, secondo l'UNHCR, quindicimila profughi. Si parla di una campagna di pulizia etnica. Lo stesso giorno i verificatori dell'OSCE lasciano la RFI ed i loro visti di ingresso vengono invalidati.

⁸² *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) p. 42846 (New's Digest for March).

⁸³ *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999), p. 42807 e p. 42846.

⁸⁴ Si veda il *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council* del 17 marzo 1999, UN Doc. S/1999/293, secondo cui: “*Targeted violence against civilians in Kosovo is taking new, even more dangerous, forms. In particular, recently increased terrorist acts against Serb and Albanian establishments in urban areas, including grenade attacks on cafes and shops, are a cause of serious concern.*[paragrafo 14] *I share the strong concern of the UNHCR about the spread of violence against civilians in Kosovo. Beyond the unacceptable actions of the Serbian security forces, the recent dangerous terrorist bombings are causing a growing number of victims. Terror tactics by Government forces, ethnically motivated violence, arbitrary treatment, targeted killings, abductions and bomb attacks must be halted by those responsible.* [paragrafo 32] *It is obvious that the humanitarian problems in Kosovo are a consequence of the armed conflict and the political crisis and they are difficult to separate from security issues. I am increasingly alarmed that continued confrontation in Kosovo, including persistent breaches of the ceasefire, has led to a substantial aggravation of the situation. According to OSCE, the current security environment in Kosovo is characterized by disproportionate use of force, including mortar and tank fire, by the Yugoslav authorities in response to persistent attacks and provocations by the Kosovo Albanian paramilitaries.* [paragrafo 33].

5. Segue. La fase NATO (marzo-maggio 1999)

Secondo i paesi del Patto atlantico, il fallimento dell'ultima missione di Holbrooke "non lascia aperte alternative all'azione militare"⁸⁵. Un intervento sotto l'egida del Consiglio di sicurezza, secondo il *trend* dell'ultimo decennio, è reso impossibile dall'opposizione di Russia e Cina. L'Alleanza atlantica decide di superare *l'impasse* e intervenire. A distanza di un mese dal fallimento dei negoziati di Rambouillet, il 23 marzo 1999, il Segretario generale della NATO, Javier Solana annuncia l'inizio imminente di bombardamenti sul territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia. Inizia così il più serio conflitto europeo dalla fondazione della NATO nel 1949. Si tratta inoltre dei primi attacchi aerei NATO dall'operazione *Deliberate Force* compiuta sui cieli della Bosnia nell'agosto e settembre 1995.

Il Generale Wesley Clark dirige l'attacco militare cui partecipano dieci paesi, Belgio, Canada, Francia, Italia, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, nel quadro della NATO. Una prima fase di bombardamenti è diretta alla distruzione dei *radar* e delle installazioni per la difesa aerea presenti su tutta la RFI⁸⁶. La seconda fase, iniziata il 27 marzo è diretta alla distruzione delle forze armate jugoslave.

I paesi dell'alleanza atlantica non erano preparati a dare inizio alla terza fase, che includeva obiettivi quali gli impianti di energia ed i palazzi del centro di Belgrado in qualche modo connessi al sistema di governo di Milosevic. Il 30 marzo '99, il Segretario generale Solana ed i Generali Clark e Naumann decidono di abbandonare il piano concordato dei *raid* aerei, con la sua divisione in fasi e le sue garanzie politiche, e ne informano i diplomatici dei Paesi NATO⁸⁷. I Ministri dei paesi dell'alleanza richiedono comunque che i nuovi obiettivi NATO siano "*strictly military targets*"⁸⁸.

Tuttavia, forse per gli insuccessi nel raggiungimento degli obiettivi

⁸⁵ Dichiarazione del 23 marzo 1999 di Javier Solana. Un estratto può leggersi in *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42847 (New's Digest for March).

⁸⁶ Già dal primo giorno, tutte le repubbliche e province autonome della RFI vengono colpite.

⁸⁷ Fonte: BBC, venerdì 20 agosto 1999. Si veda il sito internet della BBC in http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_425000/425468.stm.

⁸⁸ *Ibidem*.

militari⁸⁹, i *raid* aerei sono stati diretti anche verso obiettivi non strettamente militari: l'economia della RFI è stata duramente colpita (bombardamenti su impianti industriali, distruzione delle vie di rifornimento petrolifero come gli oleodotti e tutti i ponti sul Danubio, di raffinerie di petrolio e di depositi di carburante), il potere politico in carica è stato preso di mira nella speranza di contrastarne la popolarità all'interno del paese (bombardamenti su installazioni radio-televisive, sulla sede della televisione serba, sui Ministeri degli interni serbo e jugoslavo, sul quartiere generale del Partito di Milosevic nonché sulla sua residenza ufficiale, la villa della dinastia Karadordevic).

Inoltre, molti sono stati i "danni collaterali", per usare una fraseologia NATO. "Errori tecnici" hanno provocato la morte di centinaia di civili⁹⁰. Eclatante è stato il bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado avvenuto il 7 maggio 1999, che ha causato la morte di quattro persone ed il ferimento di altre venti, tutte di nazionalità cinese. L'evento ha provocato un serio incidente diplomatico che ha allontanato la possibilità di una soluzione della crisi con il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza, possibilità che sembrava allora quanto mai imminente.

Nel frattempo l'offensiva da parte dell'esercito jugoslavo (VJ), della polizia speciale (MUP) e delle formazioni paramilitari serbe continuava e la *Kosovo Verification Mission* (KVM) dell'OSCE denunciava, in data 20 aprile, le sistematiche violazioni di diritti umani perpetrate in Kosovo dalle forze serbe e raccontate dai rifugiati. In Kosovo la Serbia stava attuando una violenta campagna di pulizia etnica, iniziata

⁸⁹ Secondo gli analisti militari la campagna aerea è stata profondamente inefficace, per varie ragioni, e l'apparato militare della RFI non è stato seriamente intaccato. Cfr. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42899 (New's Digest for April).

⁹⁰ Secondo quanto riporta il *Keesing's*, *ibidem*, sette civili serbi sono stati uccisi ad Aleksinac il 5 aprile da bombe NATO: si è parlato di errore tecnico. Il 12 aprile un missile ha colpito un treno su un ponte a sud della Serbia, uccidendo almeno dieci civili. L'incidente cui è stato dato maggiore rilievo dalla stampa ha avuto luogo il 14 aprile quando un attacco NATO su un convoglio di rifugiati albanesi che stavano percorrendo la strada da Prizren a Djacovica ha causato la morte di 75 civili. Numerosi gli altri incidenti riportati dal *Keesing's* e dalla stampa durante tutto il periodo dei *raid* NATO. È estremamente difficile ricostruire, ancora oggi, la verità storica degli avvenimenti e le reali responsabilità di entrambe le parti in quanto un'altra sorprendente "vittima" della guerra è stata l'informazione, caduta sotto il fuoco della propaganda.

il 24 marzo secondo quanto rilevato dall'UNHCR⁹¹. Il flusso di rifugiati e profughi che si spingevano verso le frontiere dell'Albania e della Macedonia continuava assumendo le dimensioni di un vero e proprio esodo.

Il dialogo diplomatico proseguiva nel corso delle teleconferenze dei ministri degli esteri dei paesi del Gruppo di contatto, che, tuttavia, pur dimostrando una certa coesione nel supportare l'intervento militare, non avevano visioni omogenee riguardo alla sua attuazione, alla sua prosecuzione e, soprattutto, alla sua conclusione. Le proposte di tregua o di cessate-il-fuoco avanzate da Milosevic e dalla diplomazia russa e greca non venivano prese in considerazione dalla NATO, che chiedeva maggiori garanzie.

Il 7 aprile la NATO enumera le cinque condizioni di resa, sulle quali non tornerà: 1. la cessazione dei combattimenti; 2. il ritiro delle forze di polizia, militari e paramilitari dal Kosovo; 3. il consenso al dispiegamento di una forza di sicurezza internazionale; 4. la garanzia del ritorno incondizionato di tutti i rifugiati e dell'accesso degli aiuti umanitari; 5. l'adesione ad una soluzione politica basata sul piano di Rambouillet firmato dall'UÇK⁹².

Nel frattempo, dopo quasi un mese di bombardamenti aerei, la posizione di Milosevic si ammorbida ed il *leader*, in un incontro con Chernomyrdin, inviato speciale russo a Belgrado, presta il proprio consenso alla presenza di una forza di pace internazionale in Kosovo, sottoponendolo a due condizioni: che la sua formazione ed il suo di-

⁹¹ *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42848 (New's Digest for March).

⁹² *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42900 (New's Digest for April). L'Unione Europea, che si era proposta quale amministratore civile del Kosovo, appoggia l'azione della NATO e ne accoglie le istanze emerse in seno alle celebrazioni per il cinquantenario della fondazione della NATO a Washington. I Ministri degli esteri dell'Unione, riuniti a Lussemburgo il 26 aprile 1999, decretano un embargo, con alcune esenzioni, sui rifornimenti di petrolio e sui prodotti raffinati in Jugoslavia. L'embargo era stato chiesto dai *leader* del Patto atlantico in occasione delle celebrazioni del cinquantenario della NATO a Washington. Ulteriori misure di pressione adottate dai Ministri degli esteri dell'Unione Europea sono relative al rafforzamento dell'embargo sui crediti e sugli investimenti, decisi l'anno precedente, ed al congelamento della partecipazione di Jugoslavia e Serbia a eventi sportivi di rilievo internazionale.

spiegamento siano decisi nel quadro delle Nazioni Unite, e che truppe russe vi facciano parte⁹³.

L'iniziativa russa porta a negoziare una soluzione politica della crisi ad un tavolo più ampio di quello dell'Alleanza atlantica. In un primo tempo sarà il tavolo del Gruppo dei Sette paesi con la Russia (G-8), quindi, finalmente, la responsabilità tornerà all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Così, il 6 maggio 1999 è il G-8 ad elencare i principi generali che dovranno presiedere alla soluzione politica della crisi, e che rimangono, in sostanza, quelli già enunciati dalla NATO con alcuni emendamenti miranti a riportare la gestione della crisi sotto la responsabilità delle Nazioni Unite⁹⁴.

6. Segue. Il ritorno delle Nazioni Unite, il ruolo politico dell'Unione Europea (maggio-giugno 1999)

Il Consiglio di sicurezza riesce a riunire i consensi necessari all'adozione di una risoluzione soltanto sette mesi dopo la risoluzione 1203(1998), che faceva proprio l'accordo stipulato dalla RFI con la diplomazia statunitense e che prevedeva un cessate-il-fuoco garantito dal monitoraggio terrestre ed aereo, rispettivamente della *Kosovo Verification Mission* dell'OSCE e della *Air Verification Mission* della NATO. La risoluzione n. 1239(1999) del 14 maggio 1999 rappresenta anche il primo pronunciamento del Consiglio di sicurezza sulla situazione iugoslava dopo l'inizio dei *raid* NATO.

Senza fare il minimo accenno ai bombardamenti ancora in corso, la risoluzione si limita ad esprimere "*grave concern at the humanitarian catastrophe in and around Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, as a result of the continuing crisis*" e ad enfatizzare "*that the humanitarian situation will continue to deteriorate in the absence of a political solution to the crisis consistent with the principles adopted by the Foreign Ministers of Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Russian Federa-*

⁹³ Incontro del 22 aprile 1999, cfr. *Keesing's Record of World Events*, cit., 42900 (New's Digest for April).

⁹⁴ Cfr. *Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G-8 Foreign Ministers held at the Petersburg Centre on 6 May 1999*, UN Doc. S/1999/516 Annex.

tion, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America on 6 May 1999"⁹⁵.

La risoluzione dà il *placet* dell'organo più importante delle Nazioni Unite ai principi generali individuati dal G-8 per una soluzione politica della crisi del Kosovo, principi che evidentemente, si sovrappongono alle condizioni previamente dettate dalla NATO, sostituendole⁹⁶. I principi negoziati in seno al G-8, sottoposti alla Cina, e consacrati da questa nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza, si caratterizzano rispetto alle cinque condizioni della NATO, perché prevedono una più ampia partecipazione delle istituzioni dell'ONU alla soluzione della crisi, sia con riferimento al comando ed alla composizione della presenza civile e di sicurezza in Kosovo, sia con riferimento all'amministrazione della regione⁹⁷.

⁹⁵ UN Doc. S/RES/1239 (1999), paragrafo 5. Del resto, già due settimane dopo l'inizio dei bombardamenti, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, aveva richiesto alla NATO la "sospensione" dei *raid* soltanto "upon the acceptance by the Yugoslav authorities" di alcune delle condizioni stabilite dalla NATO, sembrando, con ciò, avallare l'azione militare. Cfr. *Letter dated 9 April 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/1999/402.

⁹⁶ *Statement by the Chairman, cit.*, UN Doc. S/1999/516 Annex.

⁹⁷ Lo *Statement, op.ult.cit.*, prevede in particolare: *i*) la cessazione delle violenze e della repressione in Kosovo; *ii*) il ritiro dal Kosovo di tutte le forze militari, di polizia e paramilitari; *iii*) il dispiegamento ad opera delle Nazioni Unite di una presenza civile internazionale effettiva e di sicurezza in Kosovo, capace di garantire il raggiungimento di obiettivi comuni; *iv*) la collocazione in Kosovo, in base ad una decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, di una amministrazione interinale, per assicurare a tutti gli abitanti della regione le condizioni per una vita normale e in pace; *v*) il ritorno di tutti i rifugiati e profughi ed il libero accesso per le organizzazioni di aiuto umanitario; *vi*) un processo politico che porti all'adozione di un accordo interinale che preveda per il Kosovo poteri di autonomia e autogoverno sostanziali, tenendo conto degli accordi di Rambouillet e dei principi di sovranità e integrità territoriale della RFI e degli altri paesi nella regione e della smilitarizzazione dell'UÇK; *vii*) approccio globale allo sviluppo economico ed alla stabilizzazione della regione coinvolta nella crisi. L'invito ad un "approccio globale" della crisi, espresso dal G-8, va letto in relazione al c.d. *comprehensive approach* adottato dai Ministri degli esteri dell'Unione Europea, Dichiarazione dell'Unione Europea, Bruxelles, 27 ottobre 1998, PESC/98/128, tappa di un progetto di *conflict management* e *conflict prevention* iniziato con l'adozione del c.d. "*regional approach*", Dichiarazione dell'Unione Europea, Bruxelles, 15 aprile 1998, PESC/98/27, che confluirà nel c.d. Patto di Stabilità e di Associazione per l'Europa sudorientale. Il Patto trae origine da una proposta formulata il 26 maggio 1999 dalla Commissione europea e mirante alla creazione di un processo di Stabilizzazione e Associazione della Bosnia e Erzegovina, della Croazia, della Repubblica Federale di Jugoslavia, della FYROM (Macedonia) e dell'Albania (*Stabilisation and*

Il piano proposto dal G-8, ottenuto il riconoscimento del Consiglio di sicurezza, è negoziato da una missione diplomatica europea a Belgrado⁹⁸. Il Presidente finlandese Martti Ahtisaari, in qualità di rappresentante dell'Unione europea, e Viktor Chernomyrdin, rappresentante speciale del Presidente della Federazione Russa, elaborano un piano di pace che si sovrappone a quello del Gruppo di contatto. Si tratta di un accordo molto articolato che si propone di attuare i principi individuati dal G-8 a Bonn. Il piano viene accettato dal Governo iugoslavo e dall'Assemblea della Repubblica serba il 3 giugno 1999⁹⁹.

L'accordo è sanzionato da una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la cui adozione segna la fine dei bombardamenti della NATO. La risoluzione n.1244 del 10 giugno 1999 è adottata ai sensi del capo VII della Carta e ribadisce la determinazione dell'esistenza di una minaccia alla pace prevedendo, tra l'altro, il dispiegamento in Kosovo di una presenza civile e di sicurezza internazionale "under United Nations auspices" ed autorizzando gli Stati membri e le organizzazioni internazionali "to establish the international security presence as set out [in the agreement] with all necessary means to fulfil its responsibilities". L'accordo con la RFI prevede una "international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation [...] deployed under unified command and control"¹⁰⁰. Altre misure previste riguardano la smilitarizzazione dell'UÇK, l'ingresso ed il coordinamento delle organizzazioni umanitarie, la ricostruzione delle infrastrutture *et cetera*. In sostanza, la risoluzione pren-

Association process for countries of South-Eastern Europe). Tale processo ha poi dato vita, il 10 giugno 1999 a Colonia, al c.d. Patto di stabilità per l'Europa dell'Est, *Stability Pact for Eastern Europe*. Cfr. COM(99)235 *Commission Communication to the Council and European Parliament*. Il Patto di Stabilità cerca una cooperazione tra l'Unione Europea, gli Stati Uniti, la Russia, il Giappone, i Balcani, la Turchia e altri paesi, con il coinvolgimento di organizzazioni internazionali e regionali e istituzioni finanziarie internazionali, con lo scopo dichiarato di portare pace, stabilità e sviluppo economico al sud est europeo.

⁹⁸ Il 31 maggio 1999 l'Unione europea annunciava all'ONU l'invio di una missione diplomatica a Belgrado al fine di ottenere dal Presidente della RFI, Slobodan Milosevic, "a firm, unambiguous and verifiable commitment to accept the G-8 principles and a Security Council Resolution". Cfr. *Statement on Kosovo issued by the European Union in Bruxelles on 31 May 1999*, UN Doc. S/1999/650, Annex paragrafo 1.

⁹⁹ UN Doc. S/1999/649.

¹⁰⁰ UN Doc. S/1999/649 Annex, quarto paragrafo.

de atto dell'accordo intervenuto grazie all'iniziativa dell'Unione Europea e ne attua le misure.

Il 10 giugno 1999 il Segretario Generale della NATO Javier Solana annuncia l'inizio delle operazioni di ritirata delle forze di sicurezza serbe in conformità agli accordi presi con la NATO, e la conseguente sospensione dei bombardamenti sulla RFI¹⁰¹.

7. L'opinione necessitatis allegata dagli autori dell'intervento per giustificare l'uso della forza contro la Repubblica federale di Jugoslavia

L'intervento della NATO in Kosovo solleva delicate questioni di diritto internazionale, la più pressante delle quali riguarda l'evidente e macroscopica violazione del divieto dell'uso della forza internazionale, principio questo considerato fondamentale e primario dal sistema di diritto internazionale dell'era delle Nazioni Unite. Gli stessi Paesi partecipanti all'intervento militare riconoscono la primaria importanza della norma che vieta l'uso della forza ma adducono, a giustificazione del proprio comportamento, varie circostanze, alcune delle quali fanno riferimento proprio ad esigenze connesse al mantenimento della pace internazionale.

Tra le circostanze allegate come "cause di giustificazione", alcune vengono poste a fondamento di vecchie o nuove teorie che consentirebbero l'uso della forza come la nota dottrina dell'intervento umanitario, che ha avuto, nell'ultimo decennio, ingenti contributi, non tutti, peraltro, a carattere scientifico, finendo anche sulle pagine dei quotidiani e suscitando anche l'interesse di Giovanni Paolo II¹⁰².

Il riferimento all'esigenza di salvaguardare i diritti umani dei Kosovari albanesi è presente nelle dichiarazioni ufficiali di vari organi di governo e di organizzazioni internazionali. Ricorre, in particolare, il riferimento alla necessità di evitare "*the impending humanitarian catastrophe*"¹⁰³. Nelle *Presidency conclusions* del Consiglio Europeo di Ber-

¹⁰¹ Letter dated 10 June 1999 from the Secretary-general addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/1999/663.

¹⁰² Si veda il messaggio per la giornata mondiale per la pace del 1 gennaio 2000 di Papa Giovanni Paolo II, *Osservatore Romano*, 15 dicembre 1999, p. 11. Cfr. anche V. BUONUOMO, F. EICHBERG, *L'uso della forza secondo Papa Wojtyła*, *LiMes* 1, 2000, pp. 53-63.

¹⁰³ I riferimenti alla necessità di evitare una catastrofe umanitaria sono copiosi: cfr. Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic

lino del 24 e 25 marzo 1999 l'uso della forza è percepito come *extrema ratio* per impedire l'aggressione serba ai diritti umani della popolazione kosovara¹⁰⁴.

In linea con le recenti tendenze emerse in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il Gruppo di contatto qualifica l'emergenza umanitaria come una minaccia alla pace: "*the critical situation in Kosovo [...] remains a threat to peace and security in the region, raising the prospect of a humanitarian catastrophe*"¹⁰⁵. Anche alcune dichiarazioni della NATO portano a ritenere l'esigenza umanitaria il motivo principe dell'intervento militare: "*NATO is resolved to persevere until the violence in Kosovo has ended and a political solution has been reached*"¹⁰⁶. Le atrocità contro la popolazione del Kosovo commesse dalle forze di polizia, dalle forze militari e paramilitari della RFI vengono

Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia, UN doc. S/1999/107 Appendix: "The crisis in Kosovo remains a threat to peace and security in the region. NATO's strategy is to halt the violence and support the completion of negotiations on an interim political settlement for Kosovo, thus averting a humanitarian catastrophe"; Statement on Kosovo issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 23rd and 24th April 1999, Press Release S-1(99)62, del 23 aprile 1999, al paragrafo 8: "The long-planned, unrestrained and continuing assault by Yugoslav military, police and paramilitary forces on Kosovars and the repression directed against other minorities of the FRY are aggravating the already massive humanitarian catastrophe"; Presidency conclusions of the Berlin European Council 24 and 25 march 1999, parte III – Statement on Kosovo, Doc/99/1: "On the threshold of the 21st century, Europe cannot tolerate a humanitarian catastrophe in its midst." Si tratta di una fraseologia ricorrente anche in ambito ONU; si vedano specialmente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che hanno ad oggetto la crisi del Kosovo ed i *Report* del Segretario Generale.

¹⁰⁴ *Presidency conclusions, cit., Doc/99/1: "The international community has done its utmost to find a peaceful solution to the Kosovo conflict. [...] It cannot be permitted that, in the middle of Europe, the predominant population of Kosovo is collectively deprived of its rights and subjected to grave human rights abuses.[...] Aggression must not be rewarded. An aggressor must know that he will have to pay a high price. [...] nor will the international community tolerate crimes against humanity. [...] We want to put an end to these outrages. President Milosevic must stop Serb aggression in Kosovo and sign the Rambouillet accords, which include a NATO-led implementation force to provide stability"*.

¹⁰⁵ *Statement by the Contact Group issued in London on 29 January 1999, UN Doc. S/1999/96 Annex, paragrafo 1.*

¹⁰⁶ *Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia, UN doc. S/1999/107 Enclosure, paragrafo 7.*

denunciate dalla NATO, in occasione del *summit* di Washington, quali flagranti violazioni del diritto internazionale¹⁰⁷.

L'Unione europea è ancora più incisiva nel collegare l'azione della NATO all'esigenza di tutelare i diritti umani dei Kosovari albanesi: "*Now the North Atlantic Alliance is taking action against military targets in the Federal Republic of Yugoslavia in order to put an end to the humanitarian catastrophe in Kosovo*"¹⁰⁸.

Il ministro britannico Blair ed il Presidente Clinton fanno esplicitamente riferimento alla categoria del *bellum iustum*: "*This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values*"¹⁰⁹. In particolare, il Presidente statunitense presenta l'opzione bellica come *extrema ratio*, l'unico strumento di pressione efficace per il raggiungimento di una soluzione politica, sottolineando inoltre che l'intervento avviene con l'appoggio di tutti i *leader* dell'alleanza atlantica¹¹⁰.

Tuttavia, gli stessi *leader* del Patto atlantico sentono il bisogno di allegare altri fattori a giustificazione dell'uso della forza internazionale. Accanto all'esigenza umanitaria, compare, sempre, il riferimento al pericolo di una estensione del conflitto agli Stati limitrofi ed a destabilizzazioni a catena nella regione¹¹¹.

Un altro argomento allegato a giustificazione dell'uso della forza è la "autorità" delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1160 e 1199(1998)¹¹². Particolare enfasi è data al presunto ammonimento diretto alla RFI e contenuto alla risoluzione 1199(1998): "*should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160*

¹⁰⁷ Cfr. *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62. paragrafo 11.

¹⁰⁸ *Presidency conclusions, cit.*, Doc/99/1.

¹⁰⁹ BLAIR, *Speech by the Prime Minister to the Economic Club of Chicago*, Hilton Hotel, Chicago, USA, Thursday 22 April 1999. Il testo è pubblicato sul sito ufficiale del Ministero degli Esteri inglese: [Http://www.fco.gov.uk/news/spechtext.asp?2316](http://www.fco.gov.uk/news/spechtext.asp?2316).

¹¹⁰ CLINTON, "My Just War", *The New York Times*, 24 maggio 1999.

¹¹¹ Le dichiarazioni dei Paesi NATO sono esplicite: "*We will not tolerate threats by the Belgrade regime to the security of its neighbours.*"; "*it is our aim to make stability in Southeast Europe a priority of our transatlantic agenda*". Cfr. *Statement on Kosovo...* NATO Press Release S-1(99)62, paragrafi 13 e 17.

¹¹² Cfr. le dichiarazioni di Javier Solana, Segretario Generale della NATO in occasione dell'adozione dell'*Activation Order*: "*with respect to the present crisis in Kosovo as described in UNSC Resolution 1199, there are legitimate grounds for the Alliance to threaten, and, if necessary to use force*". Il testo di queste e altre dichiarazioni dell'Alleanza Atlantica è accessibile sul sito Internet della NATO: [Http://www.nato.int/docu/speech/1998/S981013b.htm/](http://www.nato.int/docu/speech/1998/S981013b.htm/).

(1998) *not be taken, [the Security Council decides] to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*"¹¹³.

In quest'ottica, l'azione della NATO viene presentata come intervento diretto all'attuazione degli obblighi enunciati dalle risoluzioni del Consiglio e non rispettati dalla RFI¹¹⁴. In altre parole, l'azione viene ricondotta, dai loro autori, alla logica delle risoluzioni delle Nazioni Unite nel quadro delle reazioni a minacce alla pace ad alla sicurezza internazionali. Una situazione che ricorda l'ambiguità delle zone di sicurezza nel Kurdistan irakeno, e delle zone di interdizione aerea per proteggere curdi e sciiti, rispettivamente, a nord ed a sud dell'Iraq, misure fondate "implicitamente" sulla risoluzione 688(1991)¹¹⁵.

Un'altra chiave di lettura offerta dai *leader* della NATO, riuniti a Washington in occasione del cinquantenario dalla fondazione dell'organizzazione di difesa, è quella di ritenere l'intervento allora in corso come un'azione degli Stati *uti universi*: "NATO's military action against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) supports the political

¹¹³ Cfr. UN Doc S/RES 1199(1998), sedicesimo paragrafo. L'importanza di tale avvertimento è stata giustamente ridimensionata: si veda RONZITTI, *Raidi aerei, cit.*, 477. Nella risoluzione 1203(1998) era contenuta un'autorizzazione all'uso della forza che si rendesse necessaria per portare gli osservatori internazionali fuori dal territorio iugoslavo. Cfr. *ibidem*, 480.

¹¹⁴ Cfr. PICONE "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*", in PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Cedam, Padova 1995, pp. 517-578; sul punto v. *amplius* la seconda parte del presente studio.

¹¹⁵ Sottolineava, all'epoca, ZACKLIN, "Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU", in *Le chapitre VII de la charte des Nations unies*", Colloques de Rennes, Pedone, Parigi 1995, 195: "l'exemple le plus frappant d'ambiguïté sur le plan juridique nous est peut-être donné par la résolution 688. C'est sur ce texte qui repose le programme humanitaire des Nations Unies en Irak et la présence des Gardes des Nations Unies dans le nord du pays. Or, il n'y est ni constaté que la situation dans le nord de l'Irak menace la paix et la sécurité internationales ni fait référence au Chapitre VII. Néanmoins, certains membres du Conseil de sécurité, dont les Etats Unis, ont soutenu que la résolution 688 établissait la base juridique d'une action coercitive en Irak et de l'entrée de forces des Nations Unies dans ce pays. Le Secrétaire général de l'ONU a énergiquement marqué son désaccord avec cette interprétation". Sull'operazione si veda GAJA, "Genocidio dei curdi e dominio riservato", RDI, 1991, p. 97; MALANCZUK "The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War" in *EJIL* n° 2 del 1991, p.117; STROMSETH "Iraq's Repression of Its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges", in DAMROSCH, *Enforcing, Restraint*, 1993, p. 81; TORRELLI, "La guerre pour faire respecter le droit international", RGDIP 1996, 1046-1054.

*aims of the international community [...] As long as Belgrade fails to meet the legitimate demands of the international community and continues to inflict immense human suffering, Alliance air operations against the Yugoslav war machine will continue*¹¹⁶.

Gli “scopi politici” e le “domande legittime” della comunità internazionale cui la Serbia deve conformarsi sono individuati dalla NATO nelle richieste “*reaffirmed by the UN Secretary-General and the European Union*”: garantire la stabilità del Sud-est europeo e quindi costruire un futuro migliore per gli Stati della regione, ossia un futuro basato su democrazia, giustizia, integrazione economica e cooperazione per la sicurezza comune¹¹⁷. La NATO asserisce che i “valori” della comunità internazionale nel suo insieme sono alla base delle richieste legittime della NATO¹¹⁸ dirette a fermare la “campagna di terrore” adottata dal “regime di Belgrado sotto la direzione del Presidente Milosevic” e ad evitare che le minacce del regime di Belgrado alla sicurezza degli Stati limitrofi provochino un aggravamento del conflitto¹¹⁹.

Sono in linea con questa interpretazione alcune dichiarazioni provenienti da altre organizzazioni internazionali, tra le quali il Consiglio dell'Unione Europea che fa riferimento a “fondamentali valori europei”: “*in the final analysis, we are responsible for securing peace and cooperation in the region. This is the way to guarantee our fundamental European va-*

¹¹⁶ *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, paragrafi 2 e 4. Affermazioni simili sono in altri documenti provenienti dalla NATO: cfr. *Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia*, UN doc. S/1999/107 Enclosure, attesta la determinazione della NATO “*to ensure that the demands of the international community concerning this crisis are met*”.

¹¹⁷ *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, ultimo paragrafo. Gli scopi politici della comunità internazionale sono precisati anche in occasione del conferimento del potere di ordinare *raid* aerei contro la RFI al Segretario Generale, da parte del Consiglio Atlantico, *Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia*, UN doc. S/1999/107 Appendix, paragrafo 5: “*NATO is ready to take whatever measures are necessary [...] to avert a humanitarian catastrophe, by compelling compliance with the demands of the international community and the achievement of a political settlement.*”.

¹¹⁸ Le richieste legittime della comunità internazionale cui si fa riferimento nello *Statement NATO* sono quelle condizioni dettate dalla stessa NATO per porre fine ai bombardamenti. cfr. *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, paragrafo 3 della dichiarazione.

¹¹⁹ *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, paragrafi 1 e 13.

lues, i.e. respect for human rights and the rights of minorities, international law, democratic institutions and the inviolability of borders"¹²⁰.

Il primo ministro Tony Blair nel discorso di Chicago, si astraie dal caso particolare, per elaborare una teoria generale¹²¹. La c.d. dottrina Blair muove dalla considerazione secondo cui, per mantenere lo *status quo* e l'equilibrio della comunità internazionale in epoca di globalizzazione, è necessario stabilire un nuovo sistema di relazioni internazionali, con rinnovate istituzioni e nuove regole che consentano il perseguimento dei mutui interessi e dei valori degli Stati. Tra questi emerge il rispetto dei diritti umani come elemento di garanzia della pace e sicurezza internazionali¹²². In epoca di globalizzazione, i valori della comunità internazionale e gli interessi delle nazioni occidentali non differiscono e la loro promozione può avvenire anche attraverso l'uso della forza¹²³. Per questo, il più pressante problema della politica estera occidentale consiste nell'identificare le circostanze in base alle quali intervenire militarmente in un conflitto civile¹²⁴.

Secondo Blair è opportuno, prima di decidere quando e se intervenire, soppesare *five major consideration*: "*First, are we sure of our case? War is an imperfect instrument for righting humanitarian distress, but armed force is sometimes the only means of dealing with dictators. Second, have we exhausted all diplomatic options? We should always give peace every chance, as we have in the case of Kosovo. Third, on the basis of a practical assessment of the situation, are there military operations we can sensibly and prudently undertake? Fourth, are we prepared for the long term? [...] And finally, do we have national interests invol-*

¹²⁰ *Presidency conclusions, cit.*, Doc/99/1.

¹²¹ BLAIR, *Speech, cit.*

¹²² *Ibidem*: "*Acts of genocide can never be a purely internal matter. When oppression produces massive flows of refugees which unsettle neighbouring countries, then they can properly be described as "threats to international peace and security"*".

¹²³ *Ibidem*: "*In the end values and interests merge. If we can establish and spread the values of liberty, the rule of law, human rights and an open society then that is in our national interests too.*".

¹²⁴ Emerge, al riguardo, il ruolo della NATO, come definito nel *summit* di Washington, *Speech of Tony Blair in the House of Commons in London, 26 April 1999*: "*While NATO's fundamental role will remain the defence and security of the allies, there was an equally strong consensus on the need for a more capable and flexible Alliance, able to contribute to security throughout the Euro-Atlantic area and to promote the values of democracy, human rights, and the rule of law for which it has stood since its foundation.*".

ved? The mass expulsion of ethnic Albanians from Kosovo demanded the notice of the rest of the world. But it does make a difference that this is taking place in such a combustible part of Europe. [...] They are the kind of issues we need to think about in deciding in the future when and whether to intervene.". In questo contesto la nozione di comunità internazionale si risolve nell'accettazione del dogma della globalizzazione, ossia "*the belief that partnership and co-operation are essential to advance self-interest*"¹²⁵.

L'intervento torna ad essere, nella dottrina Blair, uno strumento di perseguimento di interessi egoistici degli Stati, e, più in generale uno strumento di preservazione dello *status quo*, in linea con la tradizione europea ottocentesca.

8. Le reazioni della comunità internazionale ai bombardamenti della NATO

Com'è facile intuire, la più ferma opposizione all'intervento armato in Kosovo è venuta da alcuni paesi dell'ex blocco sovietico. Il 3 aprile 1999, l'Assemblea degli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) ha adottato una risoluzione ed una Dichiarazione contenenti le più vigorose opposizioni all'azione NATO, considerata come una "sfida" all'attuale sistema di relazioni internazionali¹²⁶. La Federazione russa con la Bielorussia, l'Ucraina, Cuba e la Cina hanno portato la loro protesta al Consiglio di sicurezza¹²⁷. Anche l'India ha espresso il proprio disappunto per un'azione ritenuta assolutamente illecita¹²⁸.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ UN Doc. A/53/920 e UN Doc. S/1999/461 ANNEX I e II: "*The Inter-Parliamentary Assembly of States Members of the Commonwealth of Independent States, [...] Perceiving military operations by the North Atlantic alliance in the territory of sovereign Yugoslavia, without the authorization of the United Nations Security Council, as a challenge to the current system of international relations, and a real threat to peace and stability in Europe and the world in general*".

¹²⁷ Si vedano i comunicati stampa del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che si riferiscono alle sedute del 24 e 26 marzo 1999: cfr. *UN Press Release SC/6657* e *SC/6659*. Per le dichiarazioni in Consiglio della Federazione russa, della Cina e della Bielorussia cfr. UN Doc. S/PV.3988, 24 marzo 1999, rispettivamente, p. 2, 12, 15.

¹²⁸ Si vedano le dichiarazioni del delegato indiano al Consiglio di sicurezza: UN Doc. S/PV.3988, 24 marzo 1999, p.16.

Alcuni di questi Stati si sono attivati immediatamente presso il Consiglio di sicurezza nella ottimistica speranza di far adottare una risoluzione contenente una ferma condanna di tutte le attività della NATO nel territorio della RFI, in particolare dei *raid* definiti “*unilateral use of force [that] constitutes a flagrant violation of the United Nations Charter*” e del divieto di sorvolo come “*flagrant violation of the principle of complete and exclusive sovereignty of every State.*”. La bozza di risoluzione conteneva anche la richiesta, ai sensi dei Capitoli VII e VIII dello Statuto, di cessazione immediata dei *raid*¹²⁹. Il progetto presentato dalla Federazione russa e dall'India con la Bielorussia è stato discusso nella seduta del Consiglio del 26 marzo 1999, ma com'era prevedibile, dei quindici membri del Consiglio soltanto due Stati, oltre la Federazione russa, hanno votato a favore: la Cina e la Namibia¹³⁰.

Ci sono stati, inoltre, comunicati e dichiarazioni adottati da organizzazioni regionali concernenti l'azione della NATO, il cui impatto politico è stato modesto. Il Movimento dei non-allineati, che riunisce 114 paesi, ha inviato al Consiglio di sicurezza un proprio documento di protesta¹³¹. Un comunicato dei dodici paesi dell'America latina, centrale e caraibica riuniti nel Gruppo di Rio¹³², pur denunciando la violazione della Carta delle Nazioni Unite, ed in particolare degli articoli 53 e 54, si limita ad “esprimere angoscia” per la mancanza di soluzioni alternative ai *raid* NATO, che fossero pacifiche e conformi al diritto internazionale¹³³.

¹²⁹ Terzo e quarto considerando del progetto di risoluzione: cfr. UN Doc. S/1999/328. Per un breve commento vedi ZAPPALÀ, “Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo”, RDI 82(1999), 975-1004, spec. p. 980, ove è riportato anche il testo del progetto.

¹³⁰ Un progetto di risoluzione contenente una condanna dei *raid* e la richiesta di una immediata cessazione di tutte le ostilità in Kosovo e RFI è stato presentato, sempre dalla Federazione russa, in seno alla Commissione dell'ONU per i diritti dell'uomo.

¹³¹ UN Doc. S/1999/451 ANNEX.

¹³² Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Equatore, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Uruguay, Venezuela oltre due rappresentanti “a rotazione”, rispettivamente dell'America centrale e dei Caraibi.

¹³³ UN Doc. A/53/884 e UN Doc. S/1999/347 ANNEX: “*The countries members of the Rio Group express their anxiety about the commencement of air strikes by the North Atlantic Treaty Organization against Serbian military targets and, in particular, their concern that no peaceful means of solving, in conformity with international law, the existing dispute among the various parties to the conflict in Kosovo has been found*”.

Da un esame complessivo delle reazioni della comunità internazionale ai *raid* NATO si ricavano dati contrastanti.

È vero che le critiche espresse all'azione della NATO spingerebbero a registrare l'esistenza di una *opinio iuris* che riconosce al Consiglio di sicurezza il potere di autorizzare l'uso della forza in via esclusiva¹³⁴. Gran parte degli Stati della comunità internazionale ha infatti sostenuto che "sarebbe stato preferibile" impiegare la forza dietro autorizzazione del Consiglio. Peraltro, la quasi totalità delle dichiarazioni ufficiali di tali Stati fa riferimento a poteri dell'organo delle Nazioni Unite in materia di uso della forza armata, che, in realtà, sembrerebbero esercitati *ultra vires*.

D'altra parte, non si può fare a meno di sottolineare la grave delegittimazione delle istituzioni e degli organi delle Nazioni Unite, in quanto tutto il processo decisionale che sta alla base della reazione alla crisi del Kosovo si è svolto al di fuori dell'ONU, chiamato sostanzialmente a dare una "ratifica" *ex post* ad accordi già negoziati ed a decisioni già prese da altri organismi.

¹³⁴ In questo senso ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi, cit.*, spec. 982 ss.