UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

Ius post bellum: dall'origine del concetto alle proposte più recenti

La gestione del dopoguerra in Kosovo

Relatrice: Chiar.ma Prof.ssa Cristina Campiglio
Correlatore: Chiar.mo Prof. Angelo Gitti

Tesi di Laurea di
Alice Malinverni
Matr. 480120

Anno accademico 2023/2024

Al Kosovo,

alla bellezza che si può trovare anche fra polvere e macerie

Indice

Elenco degli acronimi **ix**

Introduzione **xiii**

I Il concetto di *ius post bellum*: contenuti, funzione e risvolti pratici **1**

1 Evoluzione storica del concetto di *ius post bellum* **3**

1.1 Storia ed evoluzione 3

1.1.1 Agostino di Ippona (354-430) 5

1.1.2 Tommaso d'Aquino (1225-1274) 6

1.1.3 Francisco de Vitoria (1486-1546) 7

1.1.4 Gentili, *De iure belli* (1598) 9

1.1.5 Grozio, *De iure belli ac pacis* (1625) 11

1.1.6 Kant, Per la pace perpetua (1795) 12

1.2 Pace negativa e pace positiva 14

1.3 Termini fratelli 17

1.3.1 *Ius ad bellum* 17

1.3.2 *Ius in bello* (o diritto internazionale umanitario) 20

1.3.3 Introduzione dello *ius post bellum* e affermazione della tripartizione 25
1.4 Tre approcci allo *ius post bellum* 30
1.4.1 Temporale 31
1.4.2 Funzionale 33
1.4.3 Ibrido 33

2 Attuale definizione e contenuto 37
2.1 Funzione: transizione da un conflitto armato a una situazione di pace stabile e positiva. Analisi e letteratura recente 37
2.2 Ruolo delle organizzazioni internazionali 39
2.3 Macrotemi principali 40
2.3.1 Accordi di pace 40
2.3.2 Missioni di *Peacekeeping* e *Peacebuilding* 45
2.3.3 Ricostruzione 52
2.3.4 *Transitional justice* 54
2.4 Cenni di letteratura critica 56

3 Possibili interventi: criticità della materia e migliorie da introdurre 59

II Applicazione dello *ius post bellum* in concreto: analisi della situazione in Kosovo dal conflitto ad oggi 65

4 Breve storia del conflitto in Kosovo 67
4.1 Dall'antichità al 1989 68
4.2 Dal 1989 all'inizio della guerra 70

4.3 La guerra 73
4.4 I negoziati di Rambouillet e l'intervento NATO 75

5 Dalla fine della guerra all'indipendenza 81
5.1 La fine della guerra e i trattati di pace 81
5.2 L'amministrazione civile temporanea delle Nazioni Unite (1999-2008 83
5.3 L'indipendenza 88

6 Analisi degli interventi di *ius post bellum* messi in atto in Kosovo 93
6.1 Diritto al ritorno 93
6.2 *Transitional justice*: le corti miste e *the Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office* 95
6.3 Missioni di *Peacekeeping* e *Peace-enforcing* dall'indipendenza ad oggi 103
6.3.1 KFOR 105
6.3.2 Il passaggio da UNMIK a EULEX 107

7 L'attuale situazione in Kosovo 113

Conclusione 123

Bibliografia 127

Elenco degli acronimi

BIRS Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo

CIRC Comitato internazionale della Croce Rossa

CPI Corte penale internazionale

CSCE Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa

DAC Development Assistance Committee

DDR Disarmament, Demobilization and Reintegration

EU European Union (vedi UE)

EULEX European Union Rule of Law Mission in Kosovo

FMI Fondo Monetario Internazionale

ICISS International Commission on Intervention and State Sovereignty

ICJ International Court of Justice

ICTY International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

KDOM Kosovo Diplomatic Observer Mission

KFOR Kosovo Force

KPS Kosovo Police Service

KVM Kosovo Verification Mission

NATO North Atlantic Treaty Organization

OCSE Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OECD Organization for Economic Co-operation and Development (vedi OCSE)

OIM Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

ONU Organizzazione delle Nazioni Unite

OSCE Organizzazione per la Sicurezza e la cooperazione in Europa

PCC Post-conflict constitution

PESC Politica estera e di sicurezza comune

PSDC Politica di sicurezza e di difesa comune

RFY Repubblica Federale di Yugoslavia

R2P Responsability to Protect

TUE Trattato sull'Unione Europea

UA Unione Africana

UçK Ushtria çlirimtare e Kosovës

UE Unione Europea

UN United Nations (vedi ONU)

UNHCR United Nations Refugee Agency

UNICEF United Nations Children's Fund

UNMIK United Nations Mission in Kosovo

UNPK United Nations Peacekeeping

UNSC United Nations Security Council

UNTSO United Nations Truce Supervision Organization

Introduzione

Quando si parla di *ius post bellum* si parla di una branca del diritto internazionale dei conflitti armati, inteso come quel complesso di regole connesso al fenomeno del conflitto armato. Tradizionalmente si distinguono, su base temporale, due grandi settori: lo *ius ad bellum*, diritto di ricorrere alla forza armata, che è parte del diritto internazionale di pace, e lo *ius in bello*, che comprende invece la disciplina delle ostilità fra belligeranti e delle relazioni fra questi e terzi Stati ed è parte del diritto internazionale bellico. Il diritto internazionale dei conflitti armati ha una storia antica ma solo relativamente di recente, nel corso del XXI secolo, alcuni studiosi hanno iniziato a sollevare il dubbio che la tradizionale bipartizione del diritto internazionale dei conflitti armati tralasciasse uno dei momenti fondamentali della guerra: la sua conclusione e la transizione dal conflitto a una situazione di pace positiva. Pochi erano i contributi giuridici precedenti che si occupassero di pensare a cosa succede in uno stato dalla fine del conflitto in poi e di quale possa essere il contributo della comunità internazionale in questa fase. Anche dal punto di vista di non esperti del diritto internazionale appare logico che non sia la dichiarazione di pace, in qualsiasi forma essa si presenti, a risolvere ogni problema all'interno di uno Stato che ha appena vissuto un conflitto armato. La riconciliazione, la ricostruzione, la gestione della giustizia, degli organi amministrativi e di governo sono solo alcuni dei problemi che un Paese può trovarsi ad affrontare in questo periodo di transizione dal conflitto alla pace. Nel silenzio del diritto non sono pochi gli esempi in cui, nel corso della storia, abbiamo visto situazioni di pace instabili e temporanee, quasi fittizie, susseguite da nuovi conflitti e spargimenti di sangue. L'obiettivo di questa tesi è in primo luogo di analizzare lo sviluppo dello *ius post bellum*, il diritto

che governa la transizione dalla fine del conflitto ad uno stato di pace stabile e duraturo, individuandone prima di tutto le sue origini storiche, per poi arrivare ad una trattazione della letteratura più recente in materia, senza dimenticare di dare conto delle criticità della stessa. In secondo luogo questa tesi si occuperà di valutare la materia nella sua applicazione in concreto, con un caso di studio sulla realtà del Kosovo dal conflitto ad oggi. Questa seconda parte analizzerà le ragioni del conflitto, il ruolo della comunità internazionale, le misure di *ius post bellum* attuate in Kosovo e la loro efficacia, valutata anche sulla base della situazione attuale nel Paese.

Parte I

Il concetto di *ius post bellum*: contenuti, funzione e risvolti pratici

Capitolo 1

Evoluzione storica del concetto di *ius post bellum*

1.1 Storia ed evoluzione

La storia dell'evoluzione del concetto di *ius post bellum* è solo parzialmente collegata alla storia del diritto dei conflitti armati. La guerra è nella storia sempre stata un fatto umano, che ha inevitabilmente coinvolto anche l'ambito del diritto, che si è conseguentemente occupato negli anni di legiferare sul fenomeno della guerra. I primi interrogativi riguardanti la guerra arrivano dai filosofi greci: è Aristotele per primo a parlare di *dikaios pòlemos* e a tentare una sua schematizzazione. Il *bellum iustum*, così come inteso in antica epoca romana, non identificava il concetto di "guerra giusta" come da noi inteso oggi, l'aggettivo *iustum* che connotava il sostantivo *bellum* non aveva niente a che vedere con la sfera dell'etica: come indica la stessa radice *ius* (diritto, legge, autorità) l'azione veniva considerata "giusta" perché in conformità al diritto, allo *ius fetiale*, e non invece perché volta al raggiungimento di un

fine ultimo superiore. Quindi si può affermare che il *bellum iustum* romano rientrasse in una giustificazione giuridico-formale della guerra e non etica. Per Cicerone la guerra è giusta solo in quanto intrapresa dopo una regolare dichiarazione di guerra e in rigorosa osservanza delle altre procedure previste dal diritto feziale. La discussione si sposta sul campo etico con l'avvento del cristianesimo. Molteplici sono i passi biblici dove la guerra viene condannata e altrettanti sono i passi nei quali vi è una certa ambiguità: "Proprio per questo motivo nella Chiesa si crea una profonda spaccatura che fa sorgere due fazioni ben distinte: una, costituita dai cosiddetti irenici, che ripudia la guerra totalmente e l'altra, che prenderà poi il sopravvento, che invece cerca di giustificarla". [85] La discussione che fin dal periodo Repubblicano della storia dell'antica Roma si sviluppa con relativa costanza intorno al concetto di *iustum bellum* o guerra giusta appartiene a quella che oggi possiamo definire la sfera dello *ius ad bellum*, gli interrogativi principali riguardano i giusti motivi che uno Stato può avere di entrare in un conflitto, primo fra tutti un abbozzo del concetto che si è oggi affermato come "legittima difesa". Non mancano, però, all'interno degli scritti che vari giuristi hanno prodotto a seguito dell'interrogarsi sulla giustezza della guerra, contributi alle altre due componenti del diritto internazionale dei conflitti armati (adottando la visione tripartita di cui al 1.3.3) lo *ius in bello*, sulla giusta condotta che gli stati dovono adottare e mantenere durante il conflitto, e lo *ius post bellum*, che è oggetto di questa tesi. Non è utile in questa sede arrivare a un'elencazione esaustiva di quanto scritto negli anni riguardo alla guerra e alla sua giustezza o di tutti i contributi dati allo sviluppo del diritto internazionale dei conflitti armati. La domanda che appare più opportuno e utile farsi, nell'approcciarsi alla materia dello *ius post bellum*, è quando il concetto di pace, o meglio di ritorno a uno stato di pace giusto e duraturo, si è fatto strada nel corso della

storia del diritto.

1.1.1 Agostino di Ippona (354-430)

Agostino riconosce la legittimità della guerra e della partecipazione dei cristiani alla guerra quando quest'ultima possa essere definita come giusta. Agostino iniziò ad introdurre nel concetto di guerra giusta il fine del ristabilimento della pace.

> La pace deve essere nella volontà e la guerra solo una necessità, affinché Dio ci liberi dalla necessità e ci conservi nella pace! Infatti, non si cerca la pace per provocare la guerra, ma si fa la guerra per ottenere la pace! Anche facendo la guerra sii dunque ispirato dalla pace in modo che, vincendo, tu possa condurre al bene della pace coloro che tu sconfiggi [56]

L'idea che la pace dovesse essere l'obiettivo dei conflitti armati venne ripresa più volte in epoche successive.
Dell'importanza di una pace giusta, che si differenzi nettamente dal tempo di guerra, Agostino scrive nella sua opera *La città di Dio*. Nel libro III al capitolo 28, Agostino parla della fine della guerra civile fra Mario e Silla e dei caratteri della vittoria di Silla. "Pur essendo finita la guerra ma rimanendo le rivalità, proprio in periodo di pace infierì più crudelmente". Agostino descrive una serie di eventi tragici per efferatezza e crudeltà delle azioni di entrambe le parti specificando che

> I fatti avvennero in periodo di pace dopo la guerra, non per accelerare il conseguimento della vittoria ma per dare rilievo a quella già conseguita. La pace gareggiò con la guerra in crudeltà e

> vinse. La guerra abbatté uomini armati, la pace inermi. La guerra significava che chi poteva essere ucciso, poteva se gli riusciva, uccidere a sua volta; la pace non significava che chi era scampato vivesse ma che morendo non desse più fastidio. [39]

In una lettera scritta a Dario, Governatore dell'Africa, cui era stato dato mandato come inviato di pace, Agostino scrive:

> Ma titolo più grande di gloria è proprio quello di uccidere la guerra con la parola, anziché gli uomini con la spada, e procurare e mantenere la pace con la pace e non con la guerra [57].

Possiamo, a questo punto, riassumere il pensiero di Agostino in tema di pace. Egli aveva una visione della guerra come necessità, che poteva essere legittimamente combattuta in presenza di giuste cause, ma senza mai scordarsi del fine ultimo della pace. Quando la pace poteva essere ottenuta tramite mezzi non violenti, questa era la scelta da preferire da parte dei governanti. E infine, quando la pace veniva raggiunta dopo la fine di un conflitto, questa doveva essere vera e sostenibile, i vincitori non potevano avere diritti inesauribili sui vinti perché avevano il dovere morale di assicurare la pace.

1.1.2 Tommaso d'Aquino (1225-1274)

È controverso quale sia stato il reale contributo di Tommaso alla discussione sulla guerra e, soprattutto, sulla pace. Alcuni autori hanno affermato che "La dottrina tomista della pace non è altro che un'esposizione sistematica della dottrina elaborata da Sant'Agostino nella Città di Dio".[55] Molte delle idee elaborate da Agostino in tema di guerra e pace vengono riprese da Tommaso nei suoi scritti, che però si inseriscono in un'epoca e in un contesto nettamente differenti.

> Tommaso deve rispondere a una domanda diversa, e in un certo senso opposta, a quella che la cultura del tempo poneva ad Agostino. Se questi doveva rispondere all'accusa della religione quale nemica dell'impero e all'obiezione inquietante dei suoi tempi, secondo la quale Roma, l'urbs diventata orbis, è destinata a perire perché sta diventando cristiana; Tommaso deve rispondere ad un'altra domanda: come mai nel Sacro Romano Impero le beatitudini evangeliche del populus christianus non hanno recato la pace all'interno ne l'hanno garantita all'esterno? [106].

Entrambi gli autori si occupano di giustificare la partecipazione dei cristiani alla "guerra giusta" e di dare una definizione di quest'ultima. Poco viene detto in tema di pace, se non che si tratta del fine che dovrebbe guidare ogni conflitto.

> Come il medico ha di mira la salute, [...] così il reggitore dello stato ha di mira la pace [...] Il medico, fa una cosa buona e utile nel recidere un organo in putrefazione, quando esso minaccia l'infezione di tutto il corpo. Quindi anche il reggitore dello stato uccide con giustizia e senza peccato gli uomini malvagi, affinché non sia turbata la pace dello stato. [58]

La guerra è vista da Tommaso, così come da Agostino, come strumento per ottenere la pace.

1.1.3 Francisco de Vitoria (1486-1546)

De Vitoria riprende vari concetti di origine agostiniana, commentandoli ed elaborandoli secondo la sensibilità del suo tempo e in collegamento con gli

eventi cruciali della sua epoca, in particolare le guerre di conquista del "nuovo mondo". Il pensiero di Vitoria nel campo del diritto di guerra è più strutturato di quello dei suoi predecessori. Vitoria fra i primi si sofferma su tutti e tre i momenti costitutivi del conflitto (assumendo la visione tripartita di cui al 1.3.3): la giustizia dell'entrata in conflitto, la giustizia nella conduzione dei combattimenti e la giustizia post conflitto.

Come in Agostino, negli scritti di Vitoria si può ritrovare un costante rimando all'obiettivo della pace, che egli affianca a quello della sicurezza, come scopo e fine di tutte le guerre, che il sovrano dovrebbe perseguire in ogni momento. La pace, però, può essere ottenuta appieno solo con l'esercizio della giustizia.

> Peace and tranquillity, which are the end and aim of war, can not be had unless evils and damages be visited on the enemy in order to deter them from the like conduct in the future. [60, p. 172]

Francisco de Vitoria si concentra fra i primi su questo elemento successivo alla fine del conflitto, che oggi è universalmente riconosciuto dagli studiosi dello ius post bellum come parte integrante della materia, identificata con il termine di *Transitional justice* 2.3.4.

Il pensiero di Vitoria è che sia diritto di chi ha combattuto una "guerra giusta" pretendere una sorta di risarcimento per le ingiustizie subite dalla controparte, ciò non significa che i vincitori debbano usare questo strumento per compiere la loro vendetta sulla parte soccombente: la punizione dei vinti deve essere giusta e proporzionata, senza che si dia spazio ad eccessive ed inutili crudeltà.

> It is lawful for a prince, after gaining the victory in a just war and after retaking property, and even after the establishment of peace

> and security, to avenge the wrongs done to him by the enemy and to take measures against the enemy and punish them for these wrongs.[60, p. 163]

> Take into account the nature of the wrong done by the enemy and of the damage they have caused and of their other offenses, and from that standpoint to move to our revenge and punishment, without any cruelty and inhumanity. [...] The measure of the punishment, then, must be proportionate to the offense, and vengeance ought to go no further. [60, pp. 182–183]

1.1.4 Gentili, *De iure belli* (1598)

L'opera che rende oggi Gentili universalmente riconosciuto come uno dei padri fondatori del diritto internazionale è il *De iure belli* (1598). L'approccio di Gentili è nuovo e a tratti rivoluzionario nel discostarsi dagli autori precedenti che hanno trattato il tema del diritto di guerra. Una novità assoluta introdotta da Gentili in materia di diritto di guerra è la teoria che la guerra possa essere giusta da entrambe le parti [68]. Gentili è anche, fra gli autori finora elencati, il primo a non essere anche un ecclesiastico, la sua visione del diritto di guerra è quindi più laica di quella dei suoi predecessori: egli dedica un capitolo intero della sua opera ad analizzare l'ingiustizia del muovere guerra per ragione religiosa [69]. L'opera gentiliana è ripartita in tre libri che, per la prima volta, introducono l'idea di una tripartizione della materia seguendo approssimativamente la divisione in ius ad bello, ius in bello e ius post bellum. Il primo capitolo del terzo libro del De iure belli è intitolato "Come finisce la guerra, e della pace"[70]. Ciò su cui Gentili si concentra principalmente,

nell'ultimo libro della sua opera, è quale sia la misura legittima del diritto di vendetta del vincitore sul vinto.

> Unica pertanto e sicurissima regola è questa, che e nel punire e nel vendicarci e nel dettare le condizioni della pace, sia equità. [70, p. 476]

Analizzando il concetto di "diritto della pace" in questa fase storica sia Gentili che, successivamente, Grozio si occupano della pace "come momento conclusivo della guerra, e si addentrano nelle problematiche del trattato di pace, parlando delle condizioni imposte dal vincitore, del risarcimento dei danni, del trattamento delle città conquistate, dell'imposizione dei tributi alle popolazioni vinte, della schiavitù dei nemici catturati, e così via. Si tratta insomma di un capitolo conclusivo del diritto di guerra". [42, pp. 1–2]

Riprendendo il pensiero di Agostino e approfondendolo ulteriormente Gentili sostiene che "Lo *ius belli* era ed è solo un regime giuridico diverso (dei rapporti fra stati) che ha come suo punto di partenza e come suo fine ultimo la pace. La guerra è infatti, nello stesso tempo, rottura della pace e strumento di pace" [42, p. 5]

Per Gentili la pace non è altro che la normalità dei rapporti fra stati, governata dal diritto internazionale; la guerra, situazione eccezionale sempre finalizzata alla pace, è governata da un regime giuridico diverso, ugualmente legittimo ma eccezionale. Nella visione di Gentili, come degli altri suoi contemporanei, la distinzione fra stato di guerra e di pace è netta e non esistono regimi intermedi.

> La pace non può essere definita in termini puramente negativi, come stato di non-guerra, ma positivi, come condizione che caratterizza la normalità dei rapporti internazionali, i quali, in

> caso di conflitto, se trovano la loro definizione storica nel trattato che pone termine alle ostilità, hanno il loro naturale inquadramento nell'ambito di un articolato sistema di regole e di istituti che garantiscono i complessi equilibri della pacifica convivenza internazionale.[42, pp. 5–6]

1.1.5 Grozio, *De iure belli ac pacis* (1625)

L'opera di Grozio è in gran parte ispirata dal *De iure belli* di Gentili, anche per quanto riguarda la suddivisione della stessa in tre libri distinti. Il libro I si occupa dell'introduzione e definizione di alcuni concetti fondamentali, il libro II di *ius ad bellum*, il libro III principalmente di *ius in bello*. A partire dal capitolo XX Grozio analizza la fine del conflitto e anche concetti oggi riconducibili allo *ius post bellum*, dando particolare attenzione al Trattato di pace e alla sua interpretazione.

> Poiché difficilmente si arriva a stringere la pace dietro ammissione di ingiustizia da parte di uno dei contendenti, bisogna allora interpretare i trattati in modo tale da rendere le due parti il più possibile uguali rispetto alla giustizia della guerra. [71, p. 325]

> Se il significato dei termini è dubbio, è preferibile scegliere un'interpretazione contraria alla parte che ha enunciato le condizioni, il che generalmente spetta alla parte più forte[71, p. 331]

Il titolo dell'opera di Grozio, facendo esplicito riferimento al diritto di guerra e di pace, suggerirebbe una maggiore ampiezza dell'analisi del tema della pace rispetto ai tentativi dei suoi predecessori; tuttavia essa, secondo Haggenmacher, "non contiene nessun diritto internazionale di pace nel senso

comune del termine: esso tratta essenzialmente del diritto di guerra, come il lavoro di Gentili"[72, p. 376]

1.1.6 Kant, Per la pace perpetua (1795)

Orend Brian sostiene che sia Kant, per primo, a dare un'importanza fondamentale al concetto di giustizia dopo la guerra e di conseguenza a mettere le basi per il successivo sviluppo della disciplina dello *ius post bellum*. [90] Nella sua opera "Per la pace perpetua" (1795) Kant si occupa della materia dei trattati di pace e dei loro limiti. Fra i primi Kant sostiene che lo Stato vittorioso non abbia libertà assoluta nello scegliere il trattamento da riservare allo Stato soccombente. Prima di lui era stato Vitoria a sostenere che la giustizia post-conflittuale dovesse sempre essere guidata dal principio di proporzionalità e a suggerire che la soppressione delle istituzioni di governo dello Stato soccombente potesse non essere sempre la scelta migliore per il raggiungimento dello stato di pace. Kant va molto oltre, ampliando queste tesi al punto di sostenere che:

> There is no such thing as 'victor's justice'. The raw fact of military victory in war does not, of itself, confer moral rights upon the victor, nor ethical duties upon the vanquished [90, p. 578]

E anche che:

> Nessuno Stato indipendente (qui non importa se piccolo o grande) deve poter essere acquistato da un altro Stato per successione ereditaria, scambio, compera o donazione [perché lo Stato] è una società di esseri umani sulla quale nessuno che non sia lo Stato stesso deve comandare e disporre [...] Annetterlo a un altro

> Stato, come se si trattasse di un innesto, quando in realtà è un tronco che ha radici proprie, significa annullare la sua esistenza in quanto persona morale e ridurlo a cosa contravvenendo al contratto originario (fra Stato e popolo) in assenza del quale non è possibile vantare alcun potere sul popolo [78]

Kant per primo cerca di estendere il concetto di *ius post bellum*: la materia non dovrebbe occuparsi della fine dei singoli conflitti a sé stanti, ma la fine di una guerra deve essere vista come un'opportunità per contribuire a rafforzare il sistema di pace e giustizia internazionale.[90] Possiamo dire che Kant riesce con questa sua visione ad anticipare i tempi, dando un'importanza fondamentale nello sviluppo e applicazione dei principi dello *ius post bellum* alle organizzazioni internazionali, che ancora non erano una realtà. Kant fu uno dei padri fondatori dell'idea delle odierne organizzazioni internazionali. In "La Pace perpetua" il secondo articolo definitivo per la pace perpetua recita: "Il diritto internazionale dev'essere fondato su un federalismo di liberi stati".

> Il trattato di pace certamente mette fine alla guerra in corso, ma non allo stato di guerra (vale a dire alla possibilità di trovare sempre nuovi pretesti per fare guerra) [78]

Sulla base di questa concezione Kant auspica la creazione di una comunità internazionale che si occupi del mantenimento della pace, che chiama "lega della pace" (*foedus pacificum*), su quest'idea oggi si fonda l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Conclusioni

È sempre Orend a proporre una teoria sul perché la fase successiva alla fine del conflitto sia stata a lungo trascurata dai teorici della "guerra giusta". Secondo Orend i motivi sono principalmente tre. Per primo l'inerzia della tradizione, la classica bipartizione della disciplina del diritto internazionale dei conflitti armati si è nel tempo consolidata ed è stata a lungo accettata senza essere messa in questione dagli studiosi della materia. In secondo luogo, la tendenza degli studiosi ad assorbire all'interno dello *ius ad bellum* anche i concetti di pertinenza dello *ius post bellum*. La materia dello *ius post bellum* è certamente strettamente collegata allo *ius ad bellum* e allo *ius in bellum*, tant'è che è attualissima la questione della classificazione nell'una o nell'altra categoria di alcune nozioni "di confine". Ci sono certamente, però, anche ambiti che appartengono senza alcun dubbio allo *ius post bellum* e che non sono stati approfonditi nella maniera corretta proprio perché la storia ha dato un'importanza di secondo piano alla materia. Il terzo e ultimo motivo è la convinzione che la giustizia di transizione sia l'unica componente dello *ius post bellum*, che l'intervento della legge nel periodo successivo alla fine del conflitto si possa limitare all'amministrazione dei processi di coloro che hanno violato norme di *ius ad bellum* o *ius in bello*. [90]

1.2 Pace negativa e pace positiva

Per arrivare a comprendere lo *ius post bellum* è necessario, in via preliminare, analizzare alcuni concetti strettamente collegati alla materia. In primo luogo, occorre analizzare la differenza fra pace negativa e pace positiva.

Jonah Galtung è stato uno dei padri fondatori degli "Studi sulla Pace"

(*Peace Research*), fondatore nel 1959 del Peace Research Institute Oslo (PRIO), e del Journal of Peace Research nel 1964 . Nel corso della sua carriera Galtung si sofferma sull'analisi della differenza fra i due concetti di pace negativa e positiva.

$$Pace = \frac{Equità\ x\ Empatia}{Trauma\ x\ Conflitto}$$

Figura 1: La formula della pace di Johan Galtung

La formula della pace di Galtung riportata in figura 1 illustra la complessità del concetto di pace. La formula illustra entrambi i concetti: di pace negativa (trauma x conflitto = assenza di violenza) e di pace positiva (equità x empatia = presenza di cooperazione e armonia). Al denominatore la pace negativa, i bellogeni, il trauma non riconciliato e il conflitto non risolto. Al numeratore i paxogeni, l'equità (cooperazione a reciproco e uguale beneficio) e l'empatia (capacità di soffrire della sofferenza altrui e di godere della gioia altrui) che rappresentano la pace positiva. All'aumentare dei paxogeni e al ridursi dei bellogeni aumenta la pace.[61]

Da questa formula possiamo cogliere la differenza fra pace negativa, che possiamo definire come assenza di violenza diretta, e pace positiva, intesa come presenza di armonia, cooperazione ed integrazione. La critica mossa da Galtung si basa sul fatto che spesso, nel corso della storia, l'obiettivo è stato considerato il raggiungimento della pace negativa. Anche in assenza di violenza diretta, sempre secondo Galtung, possono rimanere costanti altri forme di violenza, come la violenza strutturale, "intesa come cooperazione senza uguaglianza [...] consiste in quegli atti non intenzionali, di omissione, che mantengono intatte strutture politiche, economiche, militari e culturali di

diseguaglianza" [61] e la violenza culturale, leggittimatrice delle altre forme di violenza.

Come sostiene Christine Bell il raggiungimento della pace negativa e positiva possono essere momenti successivi di un unico progetto di consolidamento della pace, ma ciò non significa che gli obiettivi nel breve e lungo periodo non possano entrare in contrasto fra loro.

> The short-term demands of peacemaking focused on 'negative peace'- ending conflict, demobilizing combatants and stabilizing the security situation - were coupled with the longer-term demands of peacebuilding focused on 'positive peace' - establishing inclusive state structures based on fundamental reform of political and legal institutions, establishing the rule of law, and repairing the past. Short and long-term requirements of peacebuilding often appeared to be in tension with each other. [43]

Di certo la pace negativa deve essere raggiunta nel minor tempo possibile, per garantire la cessazione della minaccia che la guerra rappresenta per la vita delle persone. Può però essere il solo raggiungimento della pace negativa l'obiettivo perseguito dalla comunità internazionale?

Date queste definizioni di pace negativa e pace positiva è necessario capire che una sola di esse è compatibile con l'esistenza dello *ius post bellum*.

> Indeed, if one were to equate 'peace' with the absence of an armed conflict, there would essentially be no intermediate 'post conflict phase' preceding 'peace' which jus post bellum is designed to regulate. There would only be room for 'jus post bellum' during armed conflicts, thereby in fact becoming part of jus in bello

> and applied simultaneously with the law of armed conflict as we currently know it.[80]

1.3 Termini fratelli

Per meglio capire l'ampiezza e i confini della materia dello *ius post bellum* è necessario dare una definizione e fare una breve analisi di quelli che sono gli alti due termini costituitivi della materia del diritto internazionale dei conflitti armati: lo *jus ad bellum* e lo *jus in bello*.

1.3.1 *Ius ad bellum*

Lo *ius ad bellum* definisce le giuste ragioni e le condizioni in presenza delle quali uno Stato può fare ricorso all'uso della forza armata in modo legittimo. La tradizione della "guerra giusta" e delle sue condizioni, su cui giuristi e filosofi si erano concentrati a lungo a partire dal 350 d.C., perde gradualmente importanza e valore fra il XVIII e il XIX secolo, anche in ragione della valenza prettamente morale della discussione, come fa ben notare Kant quando auspica la creazione di una comunità internazionale che si occupi del mantenimento della pace (vedi1.1.6). Di fatto gli stati godevano di un illimitato *ius ad bellum*, cioè di un illimitato diritto di ricorrere alla guerra. Il primo tentativo di limitare il ricorso alla forza armata per risolvere le controversie fra stati è da rinvenire nelle Convenzioni dell'Aja del 1899 e 1907, con cui gli stati si impegnano ad attuare tutti gli sforzi necessari per una soluzione pacifica delle controversie "allo scopo di prevenire nella misura del possibile il ricorso alla forza armata nel rapporto fra gli stati". [95] Successivamente fu il Patto della Società delle Nazioni, entrato in vigore nel 1920, a provare a limitare

la libertà degli stati di ricorrere alla forza. Il patto istituiva un sistema di risoluzione pacifica delle controversie internazionali fra gli stati membri, che dovevano essere sottoposte a regolamento arbitrale o giudiziale o al Consiglio della Società delle Nazioni. La guerra rimaneva possibile quando la parte soccombente, a distanza di tre mesi dalla decisione, non si fosse conformata al verdetto o relazione unanime del Consiglio. Il Patto Kellog-Briant (o Patto di Parigi) del 27 agosto 1928 sancisce la rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale e di risoluzione delle controversie internazionali. L'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, istitutivo del tribunale di Norimberga, definì nell'art. 6 a, la guerra di aggressione un crimine internazionale contro la pace. La Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore nel 1945, ha portato a termine questo processo di limitazione dell'uso della forza, abolendo definitivamente la libertà di muover guerra di cui godevano gli stati. La grande novità introdotta dalla Carta delle Nazioni Unite è il riferimento all' "uso della forza" invece che alle parole "guerra" o "conflitto", che risultavano essere problematiche nella loro interpretazione. Il divieto "della minaccia o dell'uso della forza" permette una più ampia applicazione delle regole contenute nella Carta rispetto ai tentativi di regolazione precedenti. La Carta delle Nazioni Unite porta a termine il processo di limitazione dell'uso della forza iniziato dalle convenzioni dell'Aja. Tom Ruys, allineandosi ad altri autori, parla di questa evoluzione come del passaggio dallo *ius ad bellum* allo *ius contra bellum* [113] Oggi la Carta delle Nazioni Unite è lo strumento principale in materia di *ius ad bellum*, i casi in cui il ricorso all'uso della forza da parte di uno Stato è legittimo sono puntualmente indicati dagli articoli della Carta. Norma fondamentale all'interno della Carta è l'articolo 2.4, che stabilisce la proibizione dell'uso della forza fra gli stati:

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

La Corte Internazionale di Giustizia, nel caso Nicaragua v. Stati Uniti, ha inoltre affermato che il divieto di uso della forza è una norma di diritto internazionale consuetudinario[22]. La proibizione di cui all'art. 2.4 è valida per la minaccia o uso della forza esercitati dagli stati nelle loro relazioni internazionali, viene quindi tralasciato l'ambito dei conflitti interni a uno Stato (c.d. civili). Le eccezioni al divieto di cui all'art. 2.4 sono previste all'interno della stessa Carta, nell'art 51 e nel Capitolo 7, art. 39. L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce agli stati un diritto di legittima difesa individuale e collettiva "nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie". Nell'articolo stesso il diritto di autotutela degli stati è definito come "diritto naturale", anche in questo caso la Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto che questo diritto fa parte del diritto internazionale consuetudinario[22]. Art. 39 "Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese [...]". Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha competenza esclusiva nel decidere quali misure adottare nella situazione descritta, se le misure non implicanti l'uso della forza armata ex art. 41 risultino inadeguate nel caso di specie, il Consiglio di Sicurezza può decidere di impiegare la forza armata. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza sono vincolanti per gli stati membri delle Nazioni Unite.

1.3.2 *Ius in bello* (o diritto internazionale umanitario)

Definizione di diritto interazionale umanitario data dal Comitato Internazionale della Croce Rossa:

> Il CICR intende per diritto internazionale umanitario, applicabile nei conflitti armati, l'insieme dei trattati internazionali o delle regole consuetudinarie che sono specificamente tesi a risolvere le questioni di carattere umanitario direttamente causate da conflitti armati, di natura sia internazionale che interna; per motivi umanitari queste regole limitano il diritto delle Parti in conflitto nella scelta dei mezzi o metodi di combattimento e proteggono le persone e i beni coinvolti, o che rischiano di rimanere coinvolti, nel conflitto [29]

L'attenzione della comunità internazionale a questo ambito del diritto dei conflitti armati è storicamente più antica e stabile, ed è aumentata con l'aumentare della pericolosità e mortalità delle armi impiegate in combattimento. Il diritto internazionale umanitario, in una prima fase della sua evoluzione, si classificava come diritto unicamente consuetudinario. Successivamente cominciarono a essere gradualmente elaborati, in modo più o meno dettagliato, trattati bilaterali, che venivano talvolta ratificati dai belligeranti al termine di una battaglia. Inoltre, esistevano dei regolamenti che gli Stati promulgavano per le proprie truppe.

Nel 1859 si svolge la Battaglia di Solferino, Henri Dunant ne scrive in *Un souvenir de Solferino*, pubblicato nel 1862: la memoria di guerra smuove le coscienze in Europa sul tema ed è accompagnata da un'esortazione dell'autore a fare qualcosa per la situazione dei feriti in battaglia. Anche per merito dell'opera di Dunant, viene istituito nel 1863 a Ginevra il CIRC, Comitato

internazionale della Croce Rossa, di cui l'autore stesso è uno dei fondatori.
La nascita del diritto umanitario internazionale contemporaneo può essere fatta risalire alla Prima Convenzione di Ginevra per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti negli eserciti in campagna (1864). L'accordo ha natura multilaterale, è aperto alla partecipazione di tutti gli stati, prevede l'obbligo di estendere le cure a tutti i militari feriti e malati, senza discriminazioni di parte e il rispetto del personale medico, del materiale e delle attrezzature sanitarie attraverso l'uso dell'emblema della Croce Rossa su fondo bianco.
La Dichiarazione di San Pietroburgo (1868) stabilisce il divieto di uso di determinatiti tipi di proiettili progettati per penetrare nel corpo umano ed esplodere come una granata, armi ritenute inutilmente crudeli:

> Considerando che i progressi dell'incivilimento devono avere per effetto di attenuare per quanto è possibile le calamità della guerra; che il solo fine legittimo che gli stati devono proporsi durante la guerra è l'indebolimento delle forze militari del nemico; che a questo fine basta mettere fuori combattimento il maggior numero possibile di uomini; che questo scopo si oltrepasserebbe con l'impiego di armi che aggravano inutilmente i patimenti degli uomini messi fuori di combattimento o ne rendessero inevitabile la morte, che l'impiego di simili armi sarebbe quindi contrario alle leggi dell'umanità; le parti contraenti si obbligano a rinunciare reciprocamente, in caso di guerra tra loro, all'impiego [...] di ogni proietto d'un peso inferiore a 400 grammi.

Durante la prima Conferenza di Pace dell'Aia (1899), venne stipulata la prima Convenzione dell'Aia sul rispetto delle leggi e delle consuetudini della

guerra terrestre e sull' adattamento alla guerra marittima dei principi della Convenzione del 1864.
Nel 1906, revisione e sviluppo della Convenzione di Ginevra del 1864.
Seconda Conferenza di pace dell'Aia (1907) e revisione della prima Convenzione dell'Aia del 1899.
Trattato di Washington (1922) sul controllo dell'uso bellico di sottomarini e gas nocivi.
Regole per la conduzione della guerra aerea, stilate all'Aia nel 1923 da una commissione di giuristi.
Protocollo di Ginevra (1925) concernente la proibizione dell'uso in guerra di gas asfissianti, tossici o simili e di mezzi batteriologici.
Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra (1929).
Quattro Convenzioni firmate a Ginevra il 12 agosto 1949, relative al trattamento delle persone che non partecipano o non partecipano più al conflitto:

- I Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna;
- II Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate sul mare;
- III Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra;
- IV Convenzione relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra.

Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (1954).
Trattato di non proliferazione nucleare del 1968, entrato in vigore nel 1970,

tutt'oggi è l'unico strumento di portata globale in materia di disarmo e non-proliferazione nucleari ad essere in vigore.

Convenzione sul divieto della messa a punto, produzione e stoccaggio di armi batteriologiche (biologiche) o a base di tossine, e sulla loro distruzione (1972).

Nel 1977 vengono approvati due Protocolli aggiuntivi alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, che rafforzano la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (I Protocollo) e non internazionali (II Protocollo), viene completato l'articolo 3 delle quattro Convenzioni di Ginevra.

Convenzione sul divieto o sulla restrizione dell'impiego di alcune armi convenzionali che possono causare danno eccessivo o avere effetti indiscriminati. Questa convenzione comprende: il Protocollo (I) relativo alle schegge non localizzabili; il Protocollo (II) sul divieto o sulla limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi; il Protocollo (III) sul divieto o sulla limitazione dell'impiego di armi incendiarie.

Convenzione sul divieto della messa a punto, produzione, stoccaggio e uso di armi chimiche, e sulla loro distruzione (1993). È previsto dalla convenzione anche un organo attuativo per rendere maggiormente effettiva la proibizione: l' Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche operativa dal 1997, è preposta alle ispezioni di verifica nei paesi membri per assicurare l'adempimento del trattato.

Nel 1995 il Protocollo sull'uso di armi laser accecanti viene aggiunto come IV Protocollo alla Convenzione del 1980. Nel 1996 si ha una revisione del II Protocollo della Convenzione del 1980, sul divieto o sulla restrizione dell'impiego di mine, trappole esplosive e altri dispositivi.

Il Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (1996) prevede l'istituzione di un'organizzazione internazionale, il Segretariato Tecnico Provvisorio, che monitori la situazione internazionale e conduca eventuali

ispezioni per verificare il rispetto del trattato. Il trattato non è attualmente in vigore perché manca la ratifica degli Stati Uniti ma l'organizzazione è in stato di operatività provvisoria.
Convenzione di Ottawa sul divieto dell'uso, produzione, stoccaggio e trasferimento delle mine anti-persona, e sulla loro distruzione (1997).
Statuto della Corte Penale Internazionale (o Statuto di Roma) (1998).
Il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'Aia per la protezione rafforzata dei beni culturali in caso di conflitto armato (1999).
Adozione nel 2008 della Convenzione sulle munizioni a grappolo, in cui vieta l'uso di queste munizioni di grandi dimensioni, lanciate da aeromobili oppure da sistemi di artiglieria, lanciarazzi e lanciamissili, che si aprono a mezz'aria spargendo ad ampio raggio centinaia di submunizioni più piccole. Le submunizioni sono progettate in modo da esplodere al momento dell'impatto al suolo ma i tassi di mancata esplosione sono altissimi e legati a una serie di fattori incerti. Ne consegue le submunizioni inesplose si depositano nel terreno rappresentando un pericolo innescabile al minimo tocco o spostamento. Di fatto le submunizioni inesplose si comportano come mine antipersona.
Trattato delle Nazioni Unite che regola il traffico di armi (2013), vieta la vendita di armi a paesi responsabili di violazioni di diritti umani o del diritto umanitario internazionale.
Un resoconto delle norme di diritto internazionale umanitario consuetudinario valide al giorno d'oggi può essere ritrovato nello studio condotto da Jean-Marie Henckaerts, esperto legale presso la Divisione Giuridica del Comitato Internazionale della Croce Rossa, e Louise Doswald-Beck, pubblicato in due volumi dalla Cambridge University Press nel 2005.

La finalità dello studio sul diritto internazionale umanitario con-

> suetudinario è stata quella di superare alcuni problemi relativi all'applicazione del diritto internazionale umanitario convenzionale. Il diritto convenzionale è ben sviluppato e copre molti aspetti della guerra, fornendo protezione in tempo di guerra a determinate categorie di persone e limitando i mezzi e metodi bellici che possono considerarsi leciti. [...] Esistono, tuttavia, due seri impedimenti all'applicazione di questi trattati nei conflitti armati attuali, che spiegano la necessità e utilità di uno studio sulle norme consuetudinarie del diritto internazionale umanitario. In primo luogo, i trattati si applicano solo agli Stati che li hanno ratificati. [...] Mentre le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 sono state universalmente ratificate, lo stesso non vale per altri trattati di diritto umanitario, come per esempio i Protocolli Addizionali.
>
> In secondo luogo, il diritto umanitario convenzionale non regola in modo sufficientemente dettagliato una gran parte dei conflitti armati odierni, vale a dire i conflitti armati non internazionali, poiché a questi conflitti si applicano molte meno norme convenzionali rispetto ai conflitti internazionali [18]

Le norme di diritto internazionale umanitario consuetudinario sono, invece, valide e vincolanti per tutti i soggetti, siano essi stati o gruppi belligeranti di altro tipo, e in ogni stato e grado del conflitto, comunque qualificato.

1.3.3 Introduzione dello *ius post bellum* e affermazione della tripartizione

Come analizzato nel 1.1, storicamente si è a lungo scelto l'approccio di una netta distinzione fra diritto di pace e diritto di guerra. Il diritto di guerra si

applica fra due o più stati nelle situazioni in cui un conflitto è in essere. Il diritto della pace è il normale regime vigente nei rapporti fra stati, si applica prima dell'inizio della guerra e a partire dal momento successivo alla fine del conflitto, trova la sua origine nel trattato di pace. Non esistono stadi intermedi: a seguito dell'accordo di pace si ha, in questa concezione, un immediato stato di pace all'interno dello Stato.

A partire dalla fine della I Guerra Mondiale, la tradizionale suddivisione tra pace e guerra è stata progressivamente sostituita nel linguaggio della politica e del diritto interno e internazionale da nuove e più articolate schematizzazioni.

Stahn sostiene che la classica distinzione fra stato di guerra e di pace stia venendo meno per tre motivi principali:

- Il primo motivo è che a partire dal XX secolo è venuto a mancare uno degli aspetti fondamentali della dicotomia: la guerra non è più un paradigma legalmente accettato al pari della pace (vedi passaggio da *ius ad bellum* a *ius contra bellum* in 1.3.1),

- In secondo luogo, è diventato difficile individuare una chiara linea di distinzione fra guerra e pace, anche a causa delle numerose guerre civili scoppiate dopo il 1945 e delle situazioni belliche in cui nessuna guerra è stata formalmente dichiarata.

- Il terzo motivo è che sembra esserci una crescente consapevolezza nella comunità internazionale che per mettere fine alle ostilità siano necessarie non solo misure volte a concludere il conflitto, ma anche attivi passi per costruire la pace (peacemaking). Diventa sempre più chiaro che alcuni dei problemi che nascono nel periodo di transizione dal conflitto alla pace non possano essere affrontati con l'applicazione del diritto di

> guerra o del diritto di pace, ma servono delle regole specifiche per la situazione particolare. [98]

> The jus ad bellum/jus in bello narrative reflects, to some extent, the traditional dichotomy between war and peace [98, p. 926]

L'erosione della netta ripartizione fra guerra e pace, quindi, si affianca alla recente messa in discussione della dicotomia *ius ad bellum*, *ius in bello*. La crescente consapevolezza della necessità della presenza di una componente normativa specifica che regoli il momento della fine del conflitto, porta gli studiosi a suggerire l'introduzione di una tripartizione, inserendo nel quadro generale la disciplina dello *ius post bellum*. La necessità dell'introduzione dello *ius post bellum* è suggerita sulla base di elementi sia sistematici che pratici.

Dal punto di vista sistematico, la bipartizione ha sempre ignorato una delle fasi del conflitto, riportando le parole di Orend Brian:

> Conceptually, war has three phases: beginning, middle, and end. So if we want a complete just-war theory - or comprehensive international law - we simply must discuss justice during the termination phase of war. After all, there is no guarantee that if you fought justly, for the sake of a just cause, then you will automatically impose a just set of peace terms upon your vanquished enemy. [90, p. 575]

Dal punto di vista pratico è facile capire, prendendo in considerazione la storia più o meno recente, come il momento finale del conflitto possa essere altamente problematico e come la sua gestione abbia un'importanza fondamentale per gli equilibri interni e internazionali.

> The major issues of contemporary international affairs simply demand that we look at jus post bellum. We know, for instance, that when wars are wrapped up badly, they sow the seeds for future bloodshed [90, p. 576]

La discussione sullo *ius post bellum*, a lungo è stata limitata alla trattazione dei teorici della "guerra giusta" (vedi 1.1). Assume nel corso del tempo, e soprattutto a partire dal XX secolo, maggiore importanza e autonomia, e cerca di svincolarsi dal concetto di "guerra giusta", sia nel rivendicare che una guerra combattuta giustamente non porta sempre e necessariamente a una pace giusta e viceversa; sia nel distanziarsi dalla discussione prettamente morale per raggiungere una valenza legale.

L'introduzione di questo terzo ramo del diritto internazionale dei conflitti armati sembra essere particolarmente indicata se ci soffermiamo ad analizzare l'evoluzione del concetto di intervento militare dopo la proibizione dell'uso della forza avvenuta con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite. L'intervento di stati terzi all'interno di un conflitto si qualifica oggi come "intervento umanitario" e viene giustificato da una serie di obiettivi orientati verso la fine del conflitto, come la protezione dei diritti umani, della democrazia o la tutela dell'autodeterminazione.

> Both humanitarian and democratic interventions are directly founded on the idea of peace-making through the restoration of human rights and standards of good governance [98, p. 932]

Stahn parla dello *ius post bellum*, del ripristino della pace e della giustizia nella fase (post-)conflittuale, come dell'altra faccia della moneta dell'intervento. [98] L'evidenza dello stretto legame fra l'intrevento e la responsabilità degli stati intervenuti sulla situazione post-conflittuale si manifesta con ancor più

forza con l'affermazione della Responsability to Rebuild come uno dei pilastri della Responsability to Protect. La Commissione sull'Intervento e sulla Sovranità dello Stato (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) affrontò la delicata questione del rapporto tra il rispetto del principio di sovranità e la tutela dei diritti umani per dare risposta al dilemma dell'intervento. Nel rapporto che seguì ai lavori della commissione nel 2001 emerse per la prima volta il tema della Responsibility to protect (R2P). Tre sono gli elementi costitutivi della R2P individuati all'interno del report ICISS del 2001 [19].

1. La *Responsibility to Prevent*, dovere di intervenire nella gestione dei rischi e delle possibili cause scatenanti al fine di prevenire eventuali violazioni dei diritti umani in un dato territorio.

2. La *Responsibility to React*, l'assistenza da parte della comunità internazionale quando lo Stato risulti manifestamente incapace di proteggere la propria popolazione dalle violazioni dei diritti umani in atto al suo interno, come *ultima ratio* è ammesso anche l'uso della forza.

3. La *Responsibility to Rebuild*, si preoccupa di fornire, soprattutto nel caso ci sia stato un intervento militare come previsto dal punto 2, piena assistenza per il recupero, la ricostruzione e la riconciliazione, eliminando le cause ed i rischi alla base di nuove crisi future.

La *Responsability to Rebuild* non è un aspetto secondario o accessorio dell'intervento, ma uno dei suoi elementi costitutivi e fondamentali. Tutte le azioni messe in atto in applicazione di questo terzo ramo di intervento si inseriscono all'interno della transizione dalla fine del conflitto a uno stato di pace duraturo, possono essere quindi cosiderate parte dello *ius post bellum*.

Altro evento che rafforza l'importanza data dalla comunità internazionale alle questioni inerenti allo *ius post bellum* è il mandato alla *Peacebuilding Commission*, costituita con la risoluzione A/RES/60/180 e risoluzione S/-RES/1645 del 20 Dicembre 2005, dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza. La definizione data dal sito ufficiale dell'ONU per le UNPK, missioni di peace-keeping delle Nazioni Unite, è che esse hanno l'obiettivo di "aiutare le nazioni nel difficile percorso dal conflitto alla pace".

L'intervento dell'ONU aiuta a spostare la discussione riguardante lo *ius post bellum* dal piano morale al piano legale. Non è qui in discussione una materia puramente teorica ma un ambito del diritto di fondamentale importanza, che ha già visto la sua applicazione in numerosi casi pratici e di cui potrebbe essere utile una sistematica ricollocazione grazie al definitivo affermarsi della tripartizione della materia del diritto internazionale dei conflitti armati. Il consolidamento della tripartizione darebbe una nuova importanza alla materia, invitando gli studiosi del diritto a concentrarvisi maggiormente e contribuendo a svilupparla ulteriormente colmando i vuoti normativi ad oggi ancora presenti.

> The development of rules and principles of post-conflict peace should form part of the agenda and the table of contents of international law in the 21st century [98, p. 943]

1.4 Tre approcci allo *ius post bellum*

Le domande che sembra ora naturale porsi sono: come si definisce lo *ius post bellum*? Quali argomenti possono essere considerati parte della materia? Lo *ius post bellum* è quell'ambito del diritto internazionale dei conflitti armati

che inerisce al passaggio dalla fine del conflitto a una pace stabile e positiva. Sul quale sia l'approccio da adottare nel qualificare gli elementi appartenenti allo *ius post bellum* la dottrina non è uniforme.

1.4.1 Temporale

L'approccio temporale applica la tripartizione seguendo le fasi successive in cui si sviluppa tradizionalmente una guerra. Lo *ius ad bellum* sarà applicato all'inizio del conflitto, lo *ius in bello* per tutta la durata del conflitto, lo *ius post bellum* dopo la conclusione del conflitto. Questo criterio è maggiormente rispettoso del significato letterale della categorizzazione, che si autoqualificherebbe, secondo l'opinione di alcuni, come *ius*, diritto, applicabile *post bellum*, cioè dopo la guerra. La problematica principale che si riscontra nell'applicazione di questo approccio è che i confini fra l'uno e l'altro momento non sono sempre nitidi e facili da individuare. Ciò non significa che ci si trovi di fronte all'impossibilità di adottare un approccio temporale. L'analisi di Kleffner lo porta a sostenere che per rispondere alla richiesta di individuazione di una linea di distinzione nella continuità temporale fra le fasi di applicazione dello *ius in bello* e dello *ius post bellum*, ci si trova di fronte alla necessità di adottare una finzione legale. Questa finzione legale è un residuo dei tempi in cui dichiarazioni di guerra, o *ultimatum* con dichiarazioni condizionali di guerra, e trattati di pace erano istituti dominanti nel quadro normativo dei conflitti armati (internazionali). Il diritto dei conflitti armati ha mantenuto l'idea di una data identificabile di inizio e fine dei conflitti, confermando così la sua natura come un corpo di legge che regola una materia percepita come intrinsecamente temporale, che costituisce uno stato di eccezione rispetto ai periodi di normalità. I tribunali penali internazionali ed i tribunali ad hoc si

sono trovati spesso di fronte alla necessità di definire l'applicabilità *ratione temporis* dello *ius in bello* in determinati casi concreti. Due sono gli esempi riportati da Kleffner.[80] Il primo è il caso *Armed Activities on the Territory of the Congo* (DRC v. Uganda)[21], in cui l'ICJ era chiamata a rispondere alla questione se e a partire da quale momento l'Uganda poteva essere qualificata come potenza occupante del Congo orientale.[21] Il secondo caso è Prosecutor v. Limaj, Bala, and Musliu[25], l'ICTY doveva determinare l'esistenza o meno di un conflitto armato (non internazionale) in Kosovo al tempo dei fatti, applicando i criteri per determinare l'esistenza di un conflitto armato stabiliti nella sentenza Prosecutor v. Tadić. [24] I due esempi illustrano come un corpo di legge che si basa sulla finzione giuridica di una data di inizio e fine chiaramente identificabile possa essere applicato nella pratica. La questione che è necessario porsi una volta appurata la possibilità di applicazione nella pratica di un approccio temporale è se sia l'adozione di una simile finzione giuridica nella definizione del campo temporale di applicazione dello *ius post bellum* la scelta preferibile.

> One major preliminary challenge is to consider the nature of 'post' in any concept of jus post bellum. This issue determines whether jus post bellum is confined to periods at the end of armed conflict, and if so, for how long a period at the end of this conflict. [67, p. 94]

La difficoltà nell'individuazione dei confini del "dopo" è innegabile e ha portato la dottrina adottante l'approccio temporale ad interrogarsi a lungo su quali siano esattamente il momento iniziale e finale di applicazione dello *ius post bellum*, con varie ipotesi che non sembrano universalmente applicabili. Di sicuro in tempi recenti non può più essere l'esistenza di un accordo di

pace il presupposto unico per individuare la fine di un conflitto armato. Alla difficoltà nel determinare i confini fra i diversi momenti si affianca la critica di altri autori riguardante l'inappropriatezza della suddivisione temporale.

1.4.2 Funzionale

Un approccio alternativo è quello che suddivide in base alla funzione il diritto internazionale dei conflitti armati. In questo caso lo *ius ad bellum* risponde all'interrogativo se l'uso della forza possa essere legittimo nella situazione concreta, lo *ius in bello* alla domanda riguardante come combattere il più umanamente possibile una guerra e, infine, lo *ius post bellum* si preoccupa di come garantire la transizione verso una pace positiva e duratura nel tempo. In questo caso può esserci sovrapposizione nel tempo delle tre categorie, le funzioni rimangono però distinte fra loro. Adottando questo approccio si può superare il problema della definizione del "post" nel concetto di *ius post bellum*. L'aspetto temporale non può però del tutto essere ignorato, ma deve essere preso in considerazione per dare un ordine logico alla materia. Certamente è da augurarsi che una seria pianificazione riguardante la fase postbellica venga ragionata il prima possibile, ma ciò non significa che le norme di *ius post bellum* possano essere applicate in ogni stato del conflitto.

1.4.3 Ibrido

Quello che viene qui presentato come "approccio ibrido" è stato definito da Jann K. Kleffner come "Functional Conceptualization of the Temporal Scope of Jus Post Bellum"[80]. L'ipotesi avanzata da Kleffner è che si possa valutare la fine del conflitto non dal punto di vista formale ma nel caso concreto: considerare l'assenza di ricorso alla forza armata tra gli Stati, la conclusione di

una situazione di occupazione belligerante, o l'assenza prolungata di violenza armata tra gruppi armati e autorità governative o tra più gruppi armati fra loro potrebbero essere alcune delle determinanti da prendere in considerazione. Nel caso Prosecutor v. Tadić [24] l'ICTY ha stabilito che:

> International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved. [24]

L'ICTY decide di non fare riferimento a più formali *peace agreements*, dando indicazione che un accordo di pace non sia condizione necessaria per il raggiungimento di uno stato di pace, invece andrà fatta una valutazione sul piano concreto. La valutazione fattuale non è di per sé priva di problematicità perché rimane comunque dubbio quale sia il grado di stabilità necessario per l'applicazione del *ius post bellum*, ed è inoltre vero che possono esistere situazioni di stabilità temporanea.

> If one were to pursue the route of a neat temporal continuum from the law of armed conflict to jus post bellum to its logical conclusion, the consequence would be that the applicable legal framework switches back and forth between the two. It would mean, for instance, that jus post bellum would again be replaced by the law of armed conflict if fighting resumed after a period of relative calm that had suggested that the crisis situation in question had reached the post-conflict phase. [80, p. 292].

Riprendendo le definizioni di cui al 1.2 potremmo dire che lo *ius post bellum* si applica a partire dal raggiungiento della pace negativa e fino al conseguirse

della pace positiva. Sorge la stessa problematica fin qui discussa in merito a quale possa essere cosniderato il termine dell'applicazione dello *ius post bellum*.

> The real challenge would then be to identify where on the scale between the two extremes of outright armed conflict and a comprehensive peace one would have to locate the end of the post-conflict phase for purposes of the temporal scope of jus post bellum [80, p. 294].

Ci sono ambiti della materia per cui è più facile individuare con un certo grado di precisione la data di fine: ad esempio i programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (DDR) o il termine delle attività dei tribunali penali internazionali ad hoc, ma non necessariamente essi terminano simultaneamente e nemmeno in periodi di tempo fra loro vicini. Individuare gli elementi positivi di una situazione che merita di essere qualificata come "pace" non è un'impresa facile. Alcuni degli elementi da prendere in considerazione nella definizione del confine fra applicazione dello *ius post bellum* e tempo di pace sono stati racchiusi da Martin Wählisch[109] nella tabella2.

In conclusione, la soluzione migliore sembrerebbe essere quella di approcciare la questione sull'applicazione temporale dello *ius post bellum* con un certo grado di flessibilità e soprattutto attraverso un'analisi della situazione specifica nel caso concreto.



Figura 2: Indicatori inizio e fine dello ius post bellum

Capitolo 2

Attuale definizione e contenuto

2.1 Funzione: transizione da un conflitto armato a una situazione di pace stabile e positiva. Analisi e letteratura recente

Nel diritto internazionale il concetto di *ius post bellum* è utilizzato per riferirsi ad un *corpus* legislativo di norme e principi che si applicano durante la transizione dal conflitto armato alla pace. Come abbiamo stabilito nel capitolo precedente 1.4.3 la pace che costituisce lo scopo dell'applicazione dello *ius post bellum* è una pace positiva, che abbia la caratteristica di essere stabile e i presupposti per essere duratura nel tempo, per identificare queste peculiarità della pace all'interno di un dato contesto sono stati elaborati da Galtung degli elementi costitutivi (vedi 1.2) come la presenza di cooperazione ed armonia. Molti dei teorici della "guerra giusta", ma non solo, che si sono interessati del tema dello *ius post bellum* hanno qualificato la pace perseguita non solo come duratura ma anche come giusta. Questo secondo termine è certamente più

problematico del primo.

> While we might agree upon the basic referent of "justice" as a general concept - what it is in general that justice is about - this "core" can be substantiated in various, perhaps rival, ways in the generation of separate conceptions of justice. [...] The concept of a just peace is elusive in the sense of it being difficult authoritatively to explicate in full is that it could be essentially contested.[63]

> It is difficult to judge what is just in the absence of commonly agreed criteria (e.g. democratic, republican, liberal peace)[99, p. 19]

Nonostante la problematicità del termine usato è facile comprendere che l'obiettivo degli autori nel promuovere una pace giusta è quello di chiarire che il fine delle norme dello *ius post bellum* non può essere quello di giungere ad una pace "ad ogni costo", ad esempio una pace imposta unilateralmente dal vincitore sul vinto irrispettosa dell'equità o dei diritti umani: una simile pace non si qualificherebbe come giusta né come positiva. Il concetto di pace deve essere necessariamente calato all'interno di un contesto sociale, richiede la negoziazione di ciò che è giusto in un tempo e luogo specifici.

> Just peace is to some extent a relative peace. Perceptions are key to determine as to whether or not a peace is just. Needs, expectations and priorities develop over time. What is considered just may evolve over time.[99, p. 18]

Considerate la problematicità e relatività dell'aggettivo "giusta" associato al sostantivo pace sembra più adeguato limitarsi alla qualificazione della pace come stabile e positiva, termini che perseguono lo stesso scopo ma con meno

implicazioni che coinvolgano la sfera della moralità. In conclusione possiamo dire che lo *ius post bellum* è un insieme di regole e principi di diritto destinati a guidare la transizione di un Paese da una situazione di conflitto ad una pace stabile e positiva. La definizione che si è qui cercato di dare è utile a delimitare i confini della materia dello *ius post bellum*, ma il contenuto di questo ambito del diritto dei conflitti armati, che appare come recente, non è una novità dal punto di vista legislativo o giuridico. L'unica innovazione che gli studiosi dello *ius post bellum* hanno provato ad introdurre è l'idea di una tripartizione che riconoscesse alla materia una propria indipendenza all'interno del più ampio contesto del diritto dei conflitti armati. Usando le parole di Iverson sullo "*jus post bellum* "It is a new term that does not represent a new body of laws"" [74, p. 317] questo concetto non era sconosciuto al diritto e non si tratta di un termine creato per rappresentare un ambito del diritto da elaborare *ex novo*: leggi, principi, organizzazioni rientranti ed operanti in questo ambito del diritto sono ad oggi esistenti. Al momento lo *ius post bellum* può essere visto come un quadro normativo ricomprendente le norme, i discorsi e le pratiche che si svolgono nel periodo di transizione dal conflitto alla pace, per consentire un'interpretazione contestualizzata e applicazione uniforme del diritto internazionale pertinente, di cui una non esaustiva rappresentazione verrà data nella sezione2.3. L'obiettivo del raggiungimento della pace stabile e positiva dovrebbe guidare l'applicazione di tutte le norme che si occupano del post-conflitto.

2.2 Ruolo delle organizzazioni internazionali

> It is impossible to conceive of a post-conflict situation today existing in isolation of any international involvement.[75]

Prima di addentrarsi nell'analisi dei contenuti dello *ius poste bellum*, divisi per categoria, è necessario sottolineare che nell'applicazione di questa materia è fondamentale il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali su molteplici livelli. In primo luogo le organizzazioni internazionali hanno il principale ruolo di legislatori nella produzione delle norme appartenenti allo *ius post bellum*. In secondo luogo le organizzazioni internazionali svolgono un'importante opera di implementazione delle norme, spesso attraverso interventi che avvengono direttamente sul territorio, ma anche con la creazione di programmi di finanziamento e organismi ad hoc chiamati alla gestione di queste situazioni, siano essi organi consultivi, giudiziari o di coordinamento. Infine, ruolo delle organizzazioni internazionali è anche quello di finanziamento delle operazioni e, spesso, anche di aiuto economico verso i territori in situazioni post-conflittuali.

> The encompassing nature of post-conflict reconstruction necessitates intense cooperation and coordination between all relavant stakeholders, including international organisations and international financial institutions, regional organisations, bilateral donors and the domestic authorities of the conflict-affected countries.[113]

2.3 Macrotemi principali

2.3.1 Accordi di pace

La definizione di *Peace Agreements* assunta del più esteso database di raccolta di accordi di pace, il PA-X, curato dall'Università di Edimburgo, è la seguente:

> Peace Agreement: formal, publicly-available document, produced after discussion with conflict protagonists and mutually agreed to

> by some or all of them, addressing conflict with a view to ending it.[44]

Essendo l'accordo di pace l'atto che tipicamente pone fine ad un conflitto armato, la sua disciplina si colloca a cavallo fra l'ambito di applicazione dello *ius in bello* e dello *ius post bellum*. Ad oggi gli istituti della dichiarazione di guerra, dello stato di guerra e del trattato di pace sono caduti in disuso e risultano collegati ad una concezione ormai passata del diritto dei conflitti armati; nell'attuale prassi internazionalistica la prevalenza viene data alla valutazione fattuale della situazione in un dato tempo e luogo per giungere alla conclusione sull'esistenza o meno di un conflitto (vedi 1.4.3). Alla progressiva trasformazione della formalità nel diritto internazionale dei conflitti armati si affianca una nuova prassi, venuta alla luce con la conclusione della Guerra del Golfo, consistente nell'adozione di una Risoluzione del Consiglio di sicurezza (n. 687 del 1991)per porre termine al conflitto.

> È da chiedersi se un accordo o una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite siano necessari per porre definitivamente termine alle ostilità [...] Quantunque il conflitto armato sia uno stato di fatto, che dovrebbe terminare con la cessazione attiva delle ostilità prolungata nel tempo, è da ritenere che un formale strumento renda incontrovertibile una situazione già determinatasi e che la sua conclusione sia quindi auspicabile.[95, p. 344]

L'accordo di pace, in qualsiasi forma venga stipulato, dà una certezza maggiore rispetto alla cessazione di un conflitto desunta da fatti concludenti. Tale secondo metodo è teoricamente ammissibile, ma la mancanza di un documento formale scritto ingenera notevoli dubbi in particolare sulla definitività

della situazione.[95] L'accordo di pace, in qualsiasi forma esso sia stipulato, rappresenta la premessa per l'applicazione dello *ius post bellum*.

> Mostly wars are ended with a formal arrangement, stretching from a document of capitulation to a fully elaborated peace treaty. Thus, the agreed document is important for any peace process both as a goal and as a starting-point for post-conflict relations. [110, p. 11]

Elementi essenziali dell'accordo di pace, secondo Wallesteen, devono essere: che le parti concordino sulla cessazione di ogni azione violenta nei confronti delle controparti e che ciascuna delle parti contrattanti accetti che le altre continuino ad esistere, ciò distingue gli accordi di pace da accordi di capitolazione.[110]

> The value of agreements has been challenged. It is, however, not easy to end a war and start a process of forging a post-war order without having some shared awareness of what the new arrangement should look like. An agreement expresses such a joint understanding. It may not include everything that needs settlement, and there are likely to develop different interpretations of what has been concluded. Still, an agreement provides the basis for a new relationship. [110, p. 39]

L'accordo di pace è il documento che pone le basi della transizione dal conflitto alla pace ed ha quindi una rilevanza fondamentale per lo *ius post bellum*. Gli accordi determinano l'ambiente in cui opera lo *ius post bellum*, forniscono il quadro giuridico per una data situazione e influenzano il modo in cui le norme di *ius post bellum* possono esservi applicate. Inoltre, possono servire come utili indicatori delle questioni che sono state alla radice

del conflitto e fornire indicazioni per un'efficace transizione verso una pace sostenibile.[62] Ciò è particolarmente vero nel caso in cui gli accordi di pace possano qualificarsi come "costituzionali".

> Peace agreements and constitutional arrangements can overlap in different ways [...] In situations of violent conflict, negotiated agreements—including ceasefire or peace agreements and documents detailing constitutional arrangements—attempt to reach a new political settlement between the warring protagonists, which is ideally supported by the broader society. Such political settlements aim to move the country or region from conflict to a situation characterized by constitutional commitments to good governance and the rule of law. [45, pp. 14–16]

Nathan parla di "post-conflict constitution" (PCC), costituzioni nuove o rivisitate, emendate nell'ambito di sforzi per porre fine ad un conflitto e prevenirne il ripetersi. I PCC sono un fenomeno relativamente diffuso nella risoluzione dei conflitti dagli anni Novanta ad oggi. [87] La stesura dell'accordo di pace e quella della nuova costituzione non sono necessariamente successive, ma possono avvenire in contemporanea e le previsioni appartenenti all'una e all'altra sfera d'interesse possono anche essere incluse nel medesimo documento. La nuova costituzione contenuta negli accordi di pace (o simultanea agli stessi) può anche essere una costituzione solo provvisoria, valida nel periodo di transizione e che delinea il processo di redazione ed adozione di una costituzione definitiva.[45] Lo *ius post bellum* è il regime di norme all'interno del quale gli accordi di pace vengono implementati, essi ne plasmano inesorabilmente l'applicazione che deve essere abbastanza flessibile da adattarsi alla situazione particolare in cui interviene. Sulle basi poste dagli

accordi di pace (costituzionali e non) e nel rispetto dell'attuazione degli stessi si inseriscono tutti i momenti successivi regolati dallo *ius post bellum*.

Sempre più diffusa è la situazione in cui al tavolo dei negoziati partecipino anche attori "esterni", ovvero diversi dai rappresentanti delle parti in conflitto.

> International organizations, institutions, and states increasingly play a significant role in peace negotiations and post-conflict constitution drafting.[62]

L'intervento di questi attori internazionali può essere di vario tipo, essi possono: fornire assistenza tecnica di personale esperto, assistenza logistica o amministrativa; intervenire nel determinare la composizione dell'organo redazionale; agire con lo scopo di assicurare il rispetto dei diritti umani, un assetto democratico, la protezione delle minoranze e non solo. L'intervento di questi attori potrebbe diventare problematico, essi potrebbero agire con l'intento di portare al tavolo delle trattative i propri interessi politici, economici e commerciali con la speranza di influenzare il processo verso l'epilogo a loro più conveniente. In base al grado, l'influenza sulla procedura e sulla sostanza dell'accordo di pace costituzionale può essere totale, parziale o marginale. L'influenza può dirsi totale quando il potere costituente, o popolo di una nazione come corpo politico, è fondamentalmente escluso dal processo di negoziazione e redazione dell'accordo costituente: è ciò che è avvenuto in Bosnia ed Erzegovina, dove la nuova costituzione è stata allegata all'accordo di pace negoziato a Dayton dai presidenti delle parti belligeranti. L'influenza degli attori esterni è marginale quando il potere costituente trova spazio per esprimersi pienamente nel processo. L'influenza è parziale in ogni caso che si colloca fra i due estremi appena descritti, il potere costituente può esprimersi ma non del tutto. Il grado di influenza degli attori internazionali può anche

variare nel tempo, con il variare degli interessi degli stessi. Ovviamente gli accordi stipulati sotto influenza totale sono i più rischiosi e quelli che nel lungo periodo rischiano di essere più instabili.[62] Nella sua *Guidance Note on United Nations Costitutional Assistance* il Segretario Generale dell'ONU ha sottolineato come: "UN engagement in, and assistance to, constitution making is increasingly a core component of its peace, state-building and sustainable human development strategies" e, allo stesso tempo che le Nazioni Unite "recognizes that constitution making is a sovereign process, more likely to be successful when nationally owned and led"[17]. Nello stesso documento vengono elencati una serie di principi guida per l'assistenza alla redazione degli accordi da cui risulta chiaro che l'assistenza offerta sia più che tecnica, in quanto l'ONU spinge per incorporare nei documenti particolari norme sostanziali. L'obiettivo delle Nazioni Unite sembra quello di voler trovare un giusto equilibrio fra l'aiuto agli Stati in situazioni post-conflittuali e il rispetto della sovranità degli stessi, anche nel processo di redazione delle nuove costituzioni.

2.3.2 Missioni di *Peacekeeping* e *Peacebuilding*

La Carta delle Nazioni Unite, firmata il 26 giugno 1945, stabilisce come primario compito dell'Organizzazione il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Il 29 maggio 1948, con la ris.50 (1948), veniva istituita dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite la prima operazione di *peacekeeping* nella storia dell'Organizzazione. La prima missione (UNTSO) vide lo stanziamento di operatori militari per monitorare il cessate il fuoco fra Israele e i Paesi confinanti. Nel 1992, nel rapporto *An Agenda for peace*[13], l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali presentava un nuovo

concetto: quello di *post-conflict peacebuilding*. Le missioni di *peacebuilding* nascono in ambito ONU dalla constatazione dell'insufficienza di un approccio concentrato sulla sola gestione dei conflitti. Il documento si occupa di dare diverse definizioni, distinguendo anche le missioni di *peacekeeping* da quelle di *peacebuilding*:

- Diplomazia preventiva: è l'azione per prevenire la nascita di dispute tra le parti, per impedire che dispute esistenti degenerino in conflitti e per limitare l'estensione di questi ultimi quando essi si verificano.

- Pacificazione (*Peacemaking*): è l'azione per condurre le parti ostili all'accordo, essenzialmente attraverso mezzi pacifici.

- Mantenimento della pace (*Peacekeeping*): è il dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili. Il mantenimento della pace è una tecnica che aumenta le possibilità sia di prevenzione del conflitto che di creazione della pace.

- Costruzione della pace dopo il conflitto (*Peacebuilding*): azione volta a individuare e appoggiare le strutture che tenderanno a rafforzare e consolidare la pace al fine di evitare una ricaduta nel conflitto. Può includere il disarmo delle parti precedentemente in guerra e il ripristino dell'ordine, la custodia e la possibile distruzione delle armi, il rimpatrio dei rifugiati, il sostegno consultivo e l'addestramento del personale di sicurezza, la supervisione sulle elezioni, l'attuazione di sforzi per tutelare i diritti dell'uomo, la riforma o il rafforzamento delle istituzioni governative e la promozione di processi formali e informali di partecipazione

politica. Nel perseguire questo scopo le Nazioni Unite possono cooperare con le organizzazioni regionali.

Nella figura 3 si può osservare qual è il quadro temporale e normativo di riferimento dei diversi tipi di interventi di pace[109]. È evidente come *peacekeeping* e *peacebuilding* si sovrappongano per quanto riguarda il periodo di applicazione ma, come abbiamo già detto, le loro funzioni rimangono distinte.

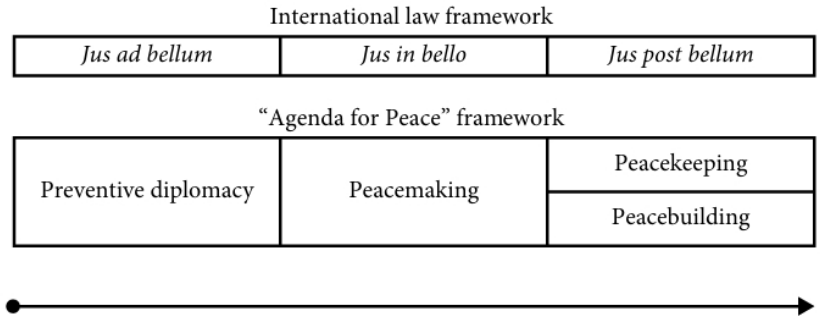


Figura 3: Quadro temporale degli interventi di pace

Numerosi organi delle Nazioni Unite contribuiscono a diversi aspetti della situazione post-conflittuale attraverso una varietà di mezzi e meccanismi. Fra questi: il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, l'UNICEF, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti Umani, il Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace, il Dipartimento per gli Affari Politici e l'Ufficio per gli affari del disarmo, ma non solo. Nel tentativo di coordinare gli sforzi delle attività di *peacebuilding* delle Nazioni Unite divenne presto chiaro che fosse necessaria la creazione di un organo apposito per garantire un'effettiva cooperazione coordinata. Con questo scopo venne istituita nel 2005 la *UN Peacebuilding Commission*.

In uno stesso contesto può aversi la convergenza di operazioni, non solo militari, di più organizzazioni internazionali, tra cui quelle regionali: è necessario quindi analizzare il rapporto che si può formare fra di esse nella realizzazione degli obiettivi posti a motivazione degli interventi. L'articolo 53 della Carta delle Nazioni Unite[9] conferisce al Consiglio di Sicurezza il potere di utilizzare organizzazioni regionali per compiere azioni coercitive sotto la propria direzione, nonché di autorizzare tali azioni per iniziativa delle medesime organizzazioni. Nessuna azione coercitiva può essere assunta dalle organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Nell'ipotesi di azioni d'iniziativa del Consiglio, le finalità e i mezzi saranno stabiliti da quest'ultimo. Le attività autorizzate sono decise dalle organizzazioni regionali sulla base dei propri trattati istitutivi e dei sistemi da questi creati. Vi sono trattati istitutivi di alcune importanti organizzazioni regionali che definiscono compiutamente le proprie competenze nel settore in esame.
L'articolo 4 del Trattato istitutivo dell'Unione Africana (UA) prevede il diritto dell'Unione di intervenire in uno Stato membro, su decisione dell'assemblea, in caso di: crimini di guerra, genocidio o crimini contro l'umanità. Nel 2002 è stato istituito il Consiglio di pace e di sicurezza dell'Unione. Interpretando le norme richiamate alla luce della Carta delle Nazioni Unite (art.103) tali interventi devono essere approvati dal Consiglio di Sicurezza. Le attività dell'UA nel settore in esame appaiono invero caratterizzate da un rapporto di dipendenza dalle risorse fornite dalle Nazioni Unite e da altre organizzazioni regionali e Stati. Siffatta subordinazione strategico-economica milita in senso contrario all'autonomia operativa dell'UA.[52]
A partire dal Trattato di Maastricht l'UE ha assunto ampie competenze nel settore del mantenimento della pace. Il Trattato di Lisbona[8] si è poi occupato di dare disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comu-

ne. La politica comune di sicurezza e difesa (PSDC) consente all'Unione di svolgere un ruolo guida nelle operazioni di mantenimento della pace, nella prevenzione dei conflitti e nel rafforzamento della sicurezza internazionale, parte integrante dell'approccio globale dell'UE alla gestione delle crisi, che si avvale di risorse civili e militari (art. 42 par.1). L'art 43 TUE par. 2 descrive come sia il Consiglio ad adottare le decisioni relative alle missioni, stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il Comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni. Le operazioni civili e militari svolte dall'UE all'estero possono essere: di prevenzione dei conflitti, di mantenimento della pace (*peacekeeping*), in materia di disarmo, di assistenza umanitaria, di consulenza in materia militare o di stabilizzazione post-conflitto (*peacebuilding*). L'art. 42 par. 1 TUE riconosce la primazia della Carta delle Nazioni Unite, ma il ruolo dell'UE si rafforza costantemente. Nel documento "*EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*"[6] del 2004, richiamata la primazia del Consiglio di sicurezza (par. 1), il paragrafo 7 si concentra sulla possibilità per l'UE di "launching and conduct an EU operation in support of the UN under the political control and strategic direction of the EU". Sebbene l'UE delinei il mandato delle proprie missioni ciò non esclude la primazia del Consiglio di Sicurezza: nella prassi l'UE tende spesso ad agganciarsi ad operazioni delle Nazioni Unite, già legittimate dal Consiglio di Sicurezza e, anche quando non lo fa, tradizionalmente chiede che l'operazione sia inserita nel contesto di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza recante le basi giuridiche per la presenza nel territorio del Paese interessato (e, indirettamente, in quelli di

transito).[52] Dal 2003 l'UE ha avviato in Europa, Africa e Medio Oriente più di 40 missioni. Al momento le missioni e le operazioni PSDC dell'UE in corso sono 22: 12 missioni civili, 8 missioni militari e 2 missioni militari e civili.[14] Anche in base a questi dati possiamo capire che il contributo maggiore delle missioni di gestione delle crisi dell'UE, si colloca nel suo ambito civile e si concentra in particolare sulla sostenibilità a lungo termine nel post-conflitto. La maggior parte delle missioni civili può essere classificata come "di rafforzamento", dedicate allo sviluppo dello stato di diritto: principalmente autorizzano il personale dell'UE ad attività di monitoraggio, *mentoring*, consulenza e formazione per rafforzare le istituzioni nazionali per influenzare la pace sostenibile.[113]

Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)

I programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (*Disarmament, Demobilization and Reintegration*, DDR), implementati a livello internazionale fin dal 1950, sono destinati alle unità militari (regolari o non) e sono parte integrante delle strategie di *peacebuilding* e *statebuilding*. I programmi di DDR sono strettamente legati alla materia dello *ius post bellum*, in quanto volti a facilitare la transizione dal conflitto armato o guerra civile alla pace per tutti i soggetti militarmente attivi durante il conflitto. I programmi di DDR nascono dalla necessità di disarmare ex-unità combattenti, così da restituire allo Stato il monopolio dell'uso legittimo della forza e supportare la reintegrazione nella vita civile dei componenti dei gruppi armati, riconvertendo risorse e forza lavoro da un'economia di guerra ad una di pace. Questi programmi sono spesso inclusi all'interno di accordi di pace.

I programmi DDR, come il nome suggerisce, prevedono tre distinti momenti:

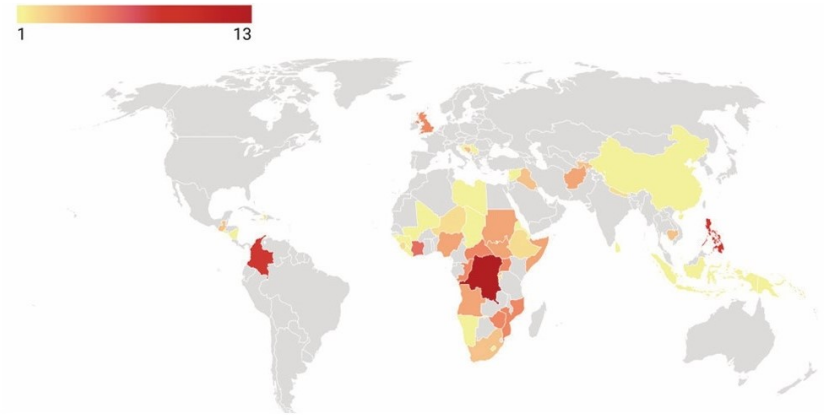


Figura 4: Programmi DDR 1953-2020. Fonte[79]

1. Prima di tutto la fase di disarmo mira a diminuire la quantità di armi all'interno della società e si compone, secondo le linee guida delle Nazioni Unite, a sua volta di quattro momenti: pianificazione delle operazioni, recupero degli armamenti, gestione delle scorte di armamenti e distruzione o immagazzinamento delle armi.

2. In secondo luogo la smobilitazione, che consiste nel congedo dei combattenti e nella rottura della struttura di comando e controllo del gruppo armato.

3. Il terzo e ultimo momento è quello della reintegrazione, il processo attraverso il quale ex-combattenti acquisiscono lo status di civili e ottengono un'occupazione ed un reddito sostenibili. Dal completamento di quest'ultima fase dipende il buon esito e la sostenibilità dell'intero programma di DDR. Uno dei punti più delicati e controversi riguarda il processo di accettazione degli ex combattenti da parte della comunità civile.[93]

2.3.3 Ricostruzione

Molte interpretazioni possono essere date della parola "ricostruzione" nell'ambito di una situazione post-conflittuale: ricostruzione fisica, ricostruzione dell'economia, ricostruzione delle istituzioni. Il punto di vista preso qui in considerazione è quello più pratico, la domanda a cui si prova a dare risposta è in che modo e con quali risorse un Paese appena uscito da un conflitto può reperire aiuti economici da investire nella ricostruzione di infrastrutture distrutte dal conflitto, in modo da assicurarsi una certa indipendenza economica e produttiva e garantire lo sviluppo socioeconomico anche attraverso la creazione di opportunità di lavoro. il *World Bank Group* e il Fondo Monetario Internazionale (FMI) sono stati istituiti con lo specifico obiettivo della ricostruzione post-conflitto: le istituzioni finanziarie internazionali avevano un ruolo cruciale nella ripresa dell'Europa dell'Ovest dopo la distruzione causata dalla Seconda Guerra Mondiale. L'ente erogatore del Gruppo Banca Mondiale prende il nome di Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS): uno degli scopi principali dell'istituto è quello di assistere i Paesi nell'immediato dopoguerra, per garantire una transizione agevole da un'economia di guerra ad un'economia di pace. A seguito dell'attività posta in essere in Europa al termine del Secondo conflitto mondiale, a partire dalla metà degli anni Novanta alla *World Bank* fu richiesta assistenza in situazioni post-conflittuali a Gaza e nella Bosnia ed Erzegovina. Da allora le richieste di cooperazione internazionale con la BIRS sono diventate sempre più frequenti. L'UNSC nelle sue risoluzioni spesso richiede l'assistenza della Banca Internazionale in materie di ricostruzione e riorganizzazione economica, e lo stesso fa l'Unione Europea. Le attività della BIRS includono: la concessione di finanziamenti a lungo termine a basso (o nullo) tasso d'interesse,

il sostegno all'investimento pubblico e la promozione di investimenti esteri privati mediante garanzie e partecipazioni, la riconversione delle strutture produttive in funzione delle esigenze. La Banca Mondiale ha anche affrontato importanti evoluzioni istituzionali per attuare il suo crescente impegno nella ricostruzione post-conflitto: nel 1997 venne creata un'Unità per la prevenzione dei conflitti e la ricostruzione, nel 2007 questa unità venne fusa con quella responsabile degli Stati più fragili, creando un unico ente responsabile di sviluppare e applicare la comune agenda sui conflitti e la fragilità della Banca Mondiale.[113]

Un problema diffuso, che può inficiare lo sforzo messo in essere dal *World Bank Group* per garantire aiuti economici ai Paesi in situazioni di post-conflitto, è la corruzione. Alla luce di diversi scandali emersi negli anni Novanta la Banca Mondiale attua politiche anticorruzione già dal 1996. La pubblicazione nel 2020 dello studio dei ricercatori Andersen, Johannesen e Rijkers in cui si evidenzia, con prove convincenti, la correlazione diretta fra l'aumento dei finanziamenti ai Paesi in via di sviluppo e l'aumentano dei soldi che da questi Paesi finiscono nei paradisi fiscali, ha risollevato l'attenzione sul problema della corruzione. Sono varie le procedure assunte dalla BIRS per contrastare il fenomeno. Innanzitutto la Banca sottopone tutti i progetti ad un rigoroso controllo e collabora con tutti i soggetti coinvolti per ridurre i possibili rischi di corruzione: in caso di movimenti sospetti l'*Integrity Vice-Presidency* si occupa delle indagini e dell'eventuale redazione dello *statement of accusation and evidence* e della sua sottoposizione all'*Evaluation and Suspension Officer* che decreta le sanzioni: nei casi più gravi è prevista un'interdizione definitiva dai finanziamenti della Banca. Le sanzioni non sostituiscono misure penali, civili o amministrative applicate e/o applicabili dalle autorità nazionali.[50]

2.3.4 *Transitional justice*

Elemento caratterizzante la fase del post-conflitto è la richiesta di giustizia, che si concretizza nell'indagare le responsabilità di coloro che si sono resi protagonisti di comportamenti criminali durante la guerra e fornire riparazione nei confronti delle vittime. Oltre ad essere un'esigenza della popolazione la giustizia risponde all'obbligo di punire gli autori di crimini internazionali (come genocidio, crimini di guerra o contro l'umanità) facenti parte del diritto consuetudinario; tali crimini, infatti, offendono i valori fondamentali della Comunità internazionale, rappresentando violazioni *erga omnes* di norme cogenti.[86] La giustizia di transizione prova a soddisfare queste esigenze attraverso l'istituzione di meccanismi giudiziari e non giudiziari adeguati ad indagare e perseguire tali crimini. I procedimenti giudiziari possono avvenire con il coinvolgimento di organi giurisdizionali internazionali, la creazione di tribunali ad hoc o di tribunali ibridi oppure possono essere gestiti tramite procedimenti prettamente nazionali. Attraverso la creazione delle corti penali internazionali si è assistito a un cambiamento che ha reso la giustizia non più una prerogativa del vincitore: la responsabilità non è più solo collettiva (dello Stato) ma individuale, i tribunali si occupano di perseguire i responsabili dei crimini indipendentemente dal loro schieramento di appartenenza. Per questo ci si è allontanati anche dalla classica visione della giustizia post-conflitto, i tribunali possono iniziare ad operare durante il conflitto e proseguire la loro opera fino a dopo la fine dello stesso.[102] Con i precedenti dei tribunali militari di Norimberga e Tokyo, i primi anni Novanta hanno visto l'istituzione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di due nuovi tribunali penali internazionali incaricati di giudicare i crimini di guerra e i genocidi compiuti rispettivamente nell'ex Jugoslavia e in Ruanda. Analizzando la

costituzione e il lavoro eseguito dal Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia è facile individuare nel concreto i cambiamenti elencati: il tribunale è stato infatti istituito in tempo di guerra, con l'incarico di perseguire gli attori di tutte le parti del conflitto. Qualche anno più tardi, sono stati istituiti in Sierra Leone, Timor Est e altri Paesi i cosiddetti tribunali misti, con sede sui rispettivi territori nazionali, ma con un corpo giudicante misto e vincolato alle norme del diritto internazionale. Un problema che si è presto riscontrato nell'affidare la giustizia di transizione nelle sole mani dei tribunali (internazionali o interni) è quello della numerosità dei crimini da perseguire che diviene spesso un ostacolo rilevante alla celebrazione di processi penali a favore di tutte le vittime. Si è provato a dare soddisfazione alla richiesta di giustizia attraverso soluzioni non giudiziarie. A metà degli anni Novanta il nuovo governo sudafricano si è dimostrato favorevole a un approccio extra giudiziale in parte basato su modelli già applicati in Argentina e Cile, e ha istituito la Commissione per la verità e la riconciliazione. Il 1° luglio 2002 entra in vigore lo Statuto di Roma che istituisce la Corte Penale Internazionale (CPI), tribunale permanente con giurisdizione per i crimini internazionali estesa al territorio ed ai cittadini dei suoi Stati membri e ad ogni altra situazione rinviata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Lo Statuto di Roma pone alla base del proprio ordinamento giuridico il principio di complementarietà rispetto alle giurisdizioni nazionali: la Corte interviene solo quando queste non dovessero essere capaci di agire in materia.[66]

> Nel perseguire la giustizia per i crimini del passato i nuovi regimi e i nuovi leader si trovano sempre di fronte a una serie di problematiche chiave, vale a dire (1) contestualizzare la verità del passato [...]; (2) assicurare che i colpevoli rispondano delle proprie

> azioni in svariate forme, anche, ma non solo, in sede penale; (3) risarcire le vittime per i danni diretti o indiretti da loro causati a motivo di violazioni dei diritti umani e crimini internazionali; e (4) ricercare la riconciliazione tra le singole persone, le comunità e la società nel suo insieme, perseguendo così il ristabilimento di una qualche forma di coesione sociale, essenziale per lo sviluppo futuro.[92]

L'auspicato raggiungimento di tale riconciliazione è il motivo per il quale la giustizia di transizione riveste un ruolo fondamentale nella transizione ad una pace stabile e positiva e può quindi essere vista come uno degli ambiti più importanti dello *ius post bellum*. Mentre lo *ius post bellum* è sostanzialmente più ampio della giustizia di transizione in molti aspetti, ed essa è per questo stata presentata come una sua componente in questo paragrafo, è necessario chiarire che vi sono anche scenari in cui lo *ius post bellum* è chiaramente inapplicabile, mentre risulta applicabile la giustizia di transizione: si tratta di tutti i casi in cui vi sia stato un cambiamento politico interno allo Stato che non sia seguito ad un conflitto, di questi casi non ci occuperemo nella corrente ricerca.

2.4 Cenni di letteratura critica

La dottrina non è concorde nel riconoscere l'utilità dell'introduzione della nozione di *ius post bellum* come quadro normativo ricomprendente tutte le norme applicabili nel periodo di transizione dal conflitto alla pace. Si possono individuare alcune voci critiche nei confronti della materia che è giusto prendere in considerazione, anche per individuare eventuali suggerimenti per una migliore concettualizzazione della stessa, essendosi l'attenzione su questo

ambito del diritto risollevata solo di recente è logico, infatti, che l'elaborazione del concetto sia ancora in evoluzione. Eric De Brabandere sotiene la non necessità dell'introduzione dello *ius post bellum* in quanto:

> The identified "gaps" in the law are not the result of the absence of rules regulating post-conflict reconstruction, but rather the failure effectively to implement the existing rules[59].

Possiamo facilmente concordare sul fatto che esistano già norme appartenenti all'ambito dello *ius post bellum*, fin qui sono stati infatti esposti varie campi del diritto internazionale che rientrano, in tutto o in parte, nella materia e che sono già stati ampiamente applicati nella pratica. Non è però nemmeno difficile concordare sul fatto che la materia non sia esaustiva e spesso pecchi di efficacia sui casi concreti, come meglio analizzeremo successivamente 3. Il discorso di De Brabandere ed altri si amplia affermando che l'introduzione dello *ius post bellum* non possa portare ad alcun risvolto pratico e cambiamento sostanziale nell'applicazione del diritto internazionale nel periodo della pacificazione. In questo caso non vi è modo né di confermare né di smentire questa posizione: l'attenzione della dottrina e della comunità internazionale sul tema è di recente sviluppo e solo un periodo di tempo più esteso potrà dimostrare se l'introduzione del concetto di *ius post bellum* sarà in grado di produrre un reale cambiamento nella gestione del post-conflitto.

Capitolo 3

Possibili interventi: criticità della materia e migliorie da introdurre

Una volta chiariti definizione e ambiti di applicazione dello *ius post bellum* è necessario indagare quali siano le problematiche che possono sorgere nella sua applicazione e le eventuali riforme da suggerire. Per iniziare questa riflessione è necessario partire dai dati, che non riportano risultati confortanti sul successo dei processi di ricostruzione e stabilizzazione della pace. Quasi il 50% degli Stati nei quali si sono attuate azioni di *peacebuilding* nell'arco di cinque anni sono ripiombati nel conflitto ed il 72% delle operazioni ha lasciato sul campo regimi autoritari.[48] La legislazione in tema di *ius post bellum* è lontana dall'essere esaustiva, molte delle attività elencate nel capitolo precedente 2.3 si basano su prassi consolidate e non su esplicite previsioni di legge. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 2012 ha pubblicato un volume che prova a dare risposta alle questioni

riguardanti la non efficacia dell'intervento internazionale nelle situazioni di transizione. Uno dei primi problemi individuati è quello della mancanza di priorità mirate da parte degli attori internazionali che intervengono nel contesto post-conflittuale di un Paese: spesso gli interventi non seguono un piano studiato sulla situazione particolare d'intervento. Troppo di frequente le priorità sono fissate più sulla base dell'offerta che delle reali esigenze della comunità e, di conseguenza, i piani di intervento sono basati su ipotesi non realistiche e obiettivi che non possono essere raggiunti nel breve periodo.[30] Una problematica simile viene sollevata da Vatamparast a riguardo dell'ampio coinvolgimento internazionale nel settore in questione e quanto ciò possa portare nel concreto ad escludere ed alienare la popolazione locale dal processo, quando essa dovrebbe essere la vera protagonista.[107] Non si tratta di un invito ad evitare l'intervento internazionale, l'assistenza internazionale può fare e spesso ha fatto la differenza tra il perdurare dei conflitti e i progressi verso la stabilità e lo sviluppo sostenibile, e sembra ad oggi necessaria per la gestione della transizione, ma si tratta di un suggerimento per rimodulare gli interventi, che non possono essere uguali per tutti i contesti o peggio, pensati per la realizzazione di interessi propri degli attori intervenienti. Le priorità, gli obiettivi da raggiungere per primi e nel minor tempo possibile, dipenderanno sempre dalle necessità del contesto specifico d'intervento. Il modo migliore per conoscere quali siano tali priorità è coinvolgere rappresentanti della popolazione nel processo decisionale che porta a stabilire quali cause debbano avere la precedenza. Tale prioritizzazione dovrebbe anche essere periodicamente rivista, per poter rimanere sempre inerente all'evoluzione del contesto di operazione. Al costante monitoraggio dell'attualità delle priorità dovrebbero affiancarsi meccanismi flessibili di riallocazione dei budget, in modo che anche l'assegnazione dei fondi possa essere adattata quando emergono

nuove opportunità o rischi. Un'altra difficoltà da prendere in considerazione è che risulta complicato reperire risorse per programmi di aiuto che portano con sé un rischio di fallimento così alto, dovuto alla fragilità dell'equilibrio nel luogo d'intervento. Non solo, al rischio si affianca la responsabilità dell'attore intervenuto per la possibile non riuscita dell'intervento di costruzione della pace.

> Given the high-risk nature of transition contexts and of aid engagement in such contexts, the prevailing emphasis on institutional risk avoidance needs to be replaced by a more balance approached to risk management and by risk sensitive aid strategies.[30, p. 26]

Tenere in considerazione la presenza di questa situazione di rischio costante permette di fare una più realistica e modesta valutazione di quanto può essere realizzato. Fondamentale problema in cui l'introduzione dello *ius post bellum* potrebbe essere utile è la mancanza di coordinazione e di gerarchia fra principi e tra soggetti coinvolti. Alcune delle problematiche da affrontare nel post-conflitto richiederebbero un coinvolgimento simultaneo di diversi enti e attori per essere risolte con maggiore efficienza. "Development, diplomatic, humanitarian and security-related activities must complement and reinforce each other".[30, p. 41] Ciò richiede una pianificazione integrata in una strategia di transizione comune. All'interno di questi gruppi di collaborazione fra realtà interne ed enti internazionali è anche necessario definire le responsabilità e i compiti di ciascuno. Per permettere a tutti questi elementi di essere integrati in un'unica strategia di transizione l'OCSE suggerisce la creazione di un *transition compact*.

> Compacts are tools to link national priorities with an explicit strategy that includes relevant funding sources and instruments.

> They combine four basic elements: i) agreement on a limited set of priorities; ii) transparent overview of funding sources and flows; iii) a strategy for how to finance agreed priorities; and iv) a very basic monitoring framework to facilitate accountability for results.[30, p. 67]

Questi *compacts* devono essere ovviamente progettati in base al contesto locale, prendendo in considerazione dinamiche, capacità e strutture esistenti nella comunità di riferimento; gli attori internazionali non devono imporre modelli esterni, la società civile deve essere coinvolta nel processo di elaborazione. Anche nelle situazioni in cui l'intervento nel post-conflitto delle forze internazionali può essere considerato riuscito, in termini di non ricaduta nel conflitto, è possibile riscontrare problematiche, come quella della dipendenza del Paese oggetto d'intervento dall'aiuto della comunità internazionale. In questo caso l'intervento viene svolto senza realizzare appieno l'obiettivo d'indipendenza nel contesto in cui opera. La dipendenza può riguardare l'aspetto economico o il mantenimento della sicurezza e la stabilità della pace; in entrambi i casi si può individuare una mancanza nella progettazione dell'intervento, che non ha portato ad uno sviluppo interno sufficiente a rendere meno precarie le circostanze anche a distanza di decine di anni dalla fine del conflitto.
Nell'esporre quale dovrebbe essere l'evoluzione futura dello *ius post bellum* alcuni autori, come Orend Brian, si sono spinti fino ad auspicare la stesura di una nuova Convenzione di Ginevra incentrata sui soli temi inerenti alla materia del post-conflitto.

> To those who say that such a thing will never happen, I reply that such was said about other treaties which eventually did happen (e.g.the human rights ones). And to those who say that it is not

needed, I reply that war winners, war losers, and the international community could all profit from clear standards, guidelines, and benchmarks for behaviour in difficult postwar scenarios. It is in all our interests to regulate behaviour in postwar moments, and to channel it in the direction of minimal justice and political legitimacy.[90]

Parte II

Applicazione dello *ius post bellum* in concreto: analisi della situazione in Kosovo dal conflitto ad oggi

Capitolo 4

Breve storia del conflitto in Kosovo

Per provare a comprendere ciò che è avvenuto in Kosovo tra il 1998 e il 1999 e la situazione attuale all'interno dello Stato occorre avere un quadro generale completo, guardare all'assetto etnico-linguistico-religioso e all'ordinamento statale del Paese e ampliare lo sguardo fino a comprendere gli equilibri dell'intera Jugoslavia alla vigilia del conflitto che l'ha travolta nel 1991. Dopo la Seconda Guerra Mondiale in Jugoslavia vivevano serbi, croati, sloveni, macedoni, montenegrini, bosniaci musulmani, albanesi, oltre che svariate altre minoranze, vi si parlavano tre lingue ufficiali, con due diversi alfabeti, e i suoi abitanti professavano tre religioni: cristiana cattolica, cristiana ortodossa e islam. Lo Stato era costituito quale federazione di sei repubbliche e due province autonome, retta da un regime socialista; le due province autonome si collocavano all'interno della Repubblica Socialista di Serbia ed erano: la Provincia Socialista Autonoma del Kosovo, a sud, e la Provincia Socialista Autonoma della Voivodina, a nord (si veda la figura 5). "Si trattava insomma,

di un paese atipico, in bilico fra Mitteleuropa e Levante e tragicamente privo di una sua identità."[94, p. 4] destinato, come sappiamo, a sgretolarsi nel corso di più conflitti successivi, tra cui la Guerra del Kosovo. Nei paragrafi seguenti si partirà dalla storia meno recente per cercare di capire, da una parte da dove derivi il desiderio di autodeterminazione degli albanesi del Kosovo e dall'altra l'importanza storico-culturale e la valenza identitaria assegnata dai serbi a questa regione.[1]



Figura 5: La Jugoslavia, 1945-1991

4.1 Dall'antichità al 1989

La presenza di popoli slavi nell'area, si deve alle migrazioni di alcune tribù nella penisola balcanica, allora provincia romana, tra il VI e il VII secolo

[1]Gli eventi esposti in questo capitolo sono in gran parte tratti dalla ricostruzione storica contenuta nel libro: Jože Pirjevec. *Le guerre jugoslave 1991-1999*. Einaudi, 2001

d.C.. Tali popolazioni entrarono presto in conflitto con gli abitanti illiri della regione e con la capitale Bisanzio, portando nel tempo alla formazione di vari regni, alcuni più effimeri altri, come Croazia e Serbia, più longevi e rilevanti. La sconfitta dei serbi guidati dal principe Lazar contro i turchi nella battaglia di Kosovo Polje (15 giugno 1389, secondo il calendario giuliano allora in vigore), che segnò la caduta della resistenza slava all'Impero Ottomano e il conseguente assoggettamento della regione alla Sublime Porta (terminato solo nel 1913), rimarrà impressa nella memoria e nella retorica serba come esempio del sacrificio del popolo celeste per la salvezza dell'Europa. Sebbene nei secoli di dominazione ottomana non mancarono rivolte dei popoli balcanici e tentativi di riconquistare l'indipendenza dall'Impero, i primi eventi rilevanti riguardanti il popolo albanese all'interno della politica europea risalgono al 1878, quando il Congresso di Berlino decise di suddividere parte delle terre abitate da albanesi tra Grecia e Montenegro. Il 10 giugno dello stesso anno si riunì a Prizren un'assemblea che fondò la Lega Albanese, la quale proclamò nel 1881 un governo provvisorio che, nonostante la sua durata di pochi mesi, rappresentò il primo segno di risveglio di un sentimento nazionalista albanese.

Con la perdita quasi totale dei territori europei nel 1913, l'Impero Ottomano lasciò il posto a vari Stati nazionali: in particolare le popolazioni di lingua albanese vennero suddivise tra Albania, Kosovo (quale provincia della Serbia) e Grecia. All'interno dello Stato serbo gli albanesi furono da subito vittime di una politica discriminatoria che li dipingeva come popolo primitivo, tra cui vivevano ancora individui con la coda, riecheggiando le descrizioni ottocentesche del politico e scrittore serbo Vladan Đorđević [40], e che negava loro i diritti elementari, arrivando anche a proporne l'espulsione dai territori serbi. Dopo un breve periodo di amministrazione italiana, durato dal 1941 all'armistizio che pose fine alla Seconda Guerra Mondiale, con la

creazione della Jugoslavia il Kosovo tornò ad essere una provincia serba in seno alla Federazione guidata da Tito, che conservava al proprio interno tutte le tensioni etniche, sociali e religiose accumulate nei secoli. Tali contrasti emersero in Kosovo nel 1968 in una serie di manifestazioni di piazza contro le discriminazioni subite dagli albanesi, i quali marciavano con striscioni recanti la scritta "Kosovo Repubblica", manifestando la loro aspirazione all'indipendenza. Tale diritto si applicava alle sei repubbliche della Federazione (Slovenia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia), ma non alle due province autonome serbe (Vojvodina e Kosovo). Alla morte di Tito, la stagnazione economica, le continue proteste in Kosovo e le voglie indipendentiste slovene e croate riaccesero la retorica serba.

Tra il 1988 e il 1989 i serbi del Kosovo organizzarono manifestazioni in cui comparivano simboli nazionalisti, (quali la croce serba con le quattro "s" cirilliche del motto *"Samo sloga srbina spasava"*, "solo l'unione salva i serbi"), a sottolineare l'importanza per l'identità serba di questo territorio quale culla della nazione: il Kosovo è infatti sede del patriarcato della chiesa Serbo-ortodossa (a Peć/Pejë) e vi si trova la tomba del leggendario principe Lazar (nel monastero di Gračanica, presso Pristina). È in questo clima che, nel 1987, arriva alla guida del partito comunista Slobodan Milošević, che riuscirà a farsi eleggere presidente della Serbia nel maggio di due anni più tardi.

4.2 Dal 1989 all'inizio della guerra

Il 1989 fu l'anno che vide i rapporti tra gli albanesi del Kosovo e il governo serbo guastarsi definitivamente, a partire dal 28 marzo, quando l'introduzione di alcuni emendamenti alla Costituzione ridusse ulteriormente l'autonomia

della provincia. Agli albanesi venne proibito di comprare o vendere proprietà senza l'autorizzazione statale e venne sostanzialmente precluso l'accesso all'istruzione secondaria e superiore. Inoltre, alle autorità serbe si dava la libertà di svolgere azioni di polizia nei confronti degli albanesi, che si trovarono ad essere vittime di soprusi e violenze. Il 28 giugno, seicentesimo anniversario della battaglia di Kosovo Polje, Milošević tenne un discorso davanti al Gazimestan (monumento commemorativo della battaglia), che inneggiava all'unità tra i serbi e al loro sacrificio nella storia passata e potenzialmente futura.

> Six centuries later, now, we are being again engaged in battles and are facing battles. They are not armed battles, although such things cannot be excluded yet[81]

Dando nuovamente sfogo a sentimenti nazionalisti, tale discorso, secondo il giornalista Marcus Tanner, ha forse distrutto in modo permanente ogni possibilità di accordo sul Kosovo.[101]

La resistenza non violenta Quando, il 2 luglio 1990, i serbi arrivarono ad impedire ai parlamentari albanesi di riunirsi, questi ultimi dichiararono l'indipendenza del Kosovo dalla Serbia, ma non dalla Federazione. Il tutto venne successivamente formalizzato con una legge costituzionale il 13 settembre. A questa decisione Belgrado reagì togliendo ogni residuo di autonomia alla regione, sciogliendo ogni organizzazione culturale, politica e sportiva ed escludendo dalle loro mansioni tutti gli impiegati pubblici albanesi. Nel 1992, la Lega democratica del Kosovo di Ibrahim Rugova vinse le elezioni clandestine e si impegnò in una resistenza non violenta, convinta che per vincere il dominio serbo non fosse necessario arrivare allo scontro militare, ma bastasse mostrare alla comunità internazionale le condizioni di vessazione subite dalla

popolazione e le violazioni dei diritti umani che avevano luogo nella regione. Questa politica venne tollerata dal regime, che doveva fronteggiare problemi maggiori in Croazia. La situazione portò a una "convivenza ostile", in cui il governo ombra del Kosovo riuscì a ricreare almeno formalmente tutte le istituzioni politiche e sociali, sfruttando gli impiegati precedentemente licenziati dai serbi. Tali strutture tuttavia non riuscirono mai ad essere pienamente funzionanti. L'insistenza di Rugova nel denunciare la situazione all'estero portò la CSCE, nel 1992, a istituire in Kosovo una "missione di osservatori di lunga durata", che venne però abolita dal governo jugoslavo circa un anno dopo.[94, p. 558] La situazione in Kosovo rimase invariata, con il governo che si finanziava con i fondi risultanti dalla diaspora dei kosovari trasferitisi in altri Paesi, fino al 1996 quando l'Unione Europea decise di riconoscere la Repubblica Federale di Jugoslavia (ricomprendente i territori di Serbia e Montenegro) senza accennare alla richiesta di autonomia del Kosovo; l'UE si limitò a dire che il miglioramento delle relazioni internazionali di Belgrado sarebbe dipeso anche dagli atteggiamenti costruttivi tenuti nei confronti degli albanesi.[94, p. 559] Anche per i kosovari più moderati questo fu il segno che la politica attuata da Rugova non avrebbe portato ad alcun risultato.

L'UçK Il perpetrarsi delle violenze fece nel 1997 più di 30 morti per mano delle forze di sicurezza serbe, al funerale di una di queste vittime comparvero pubblicamente per la prima volta i membri dell'UçK (*Ushtria çlirimtare es Kosoves*, esercito di liberazione del Kosovo), ai cui vertici erano i militari e poliziotti albanesi della ex-Jugoslavia. Anche questa struttura si finanziava tramite la diaspora, togliendo fondi al governo Rugova e arruolando nelle proprie fila sempre più giovani impegnati nella lotta alle autorità.

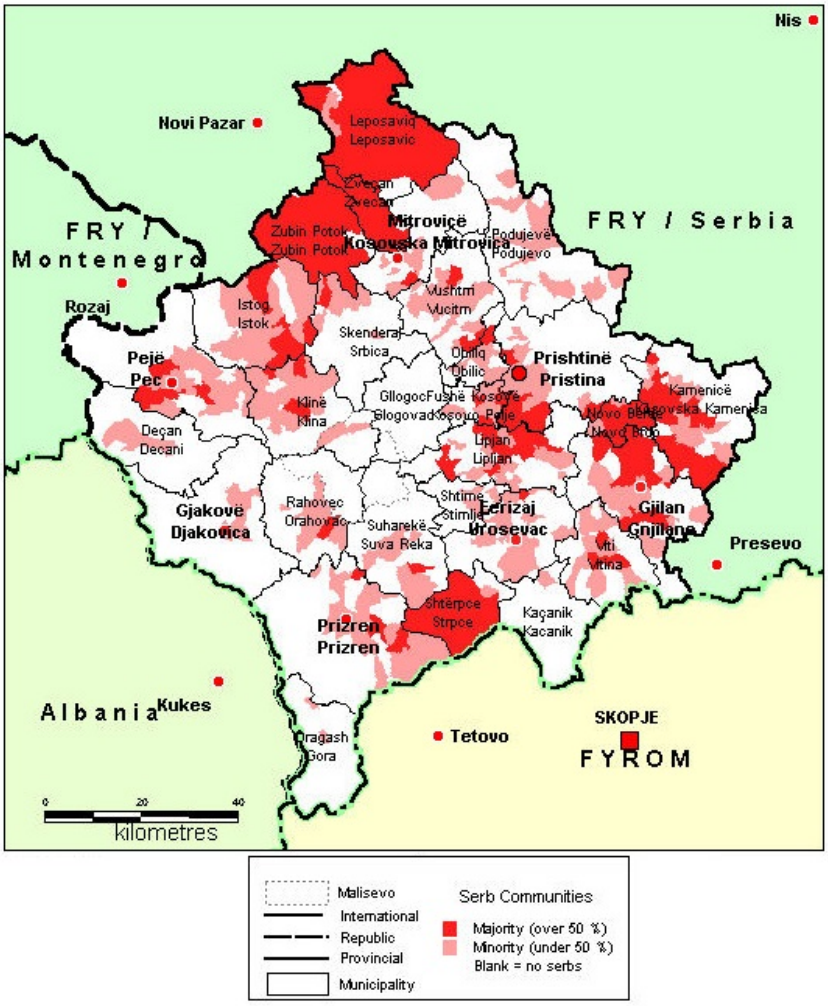


Figura 6: Mappa etnica del Kosovo al 1991

4.3 La guerra

L'UçK si impegnò da subito in attentati e azioni di guerriglia, contro i serbi ma anche contro i seguaci di Rugova: che fecero percepire all'estero questi soggetti come pericolosi terroristi. La repressione di Milošević a cavallo tra febbraio e marzo del 1998 fu brutale: ci furono massacri nella regione di Drenica e poco dopo a Prekaz dove Adem Jashari, uno dei capi dell'UçK, venne ucciso con tutta la sua famiglia. Tali atti di violenza indussero Louise Arbour,

procuratore generale del Tribunale per i delitti commessi nella ex-Jugoslavia, ad annunciare che stava raccogliendo prove per mettere sotto accusa i colpevoli, incluso Milošević. Il Commissario per le relazioni internazionali dell'Unione Europea Van den Broek fece sapere che non si poteva più considerare quella del Kosovo come una questione interna alla Serbia e che la comunità internazionale non avrebbe permesso ai Balcani di "andare a fuoco".[94, p. 564]

Nel corso di quello stesso anno gli scontri si moltiplicarono; di fronte alla riconquista del territorio da parte dell'UçK Belgrado rispose con assalti delle forze regolari e paramilitari, costringendo in molti casi la popolazione civile a fuggire dalle proprie case. Il Gruppo di Contatto (costituitosi nel '95 per cercare una soluzione al conflitto in Bosnia, e composto da USA, Russia, Regno Unito, Francia, Germania e Italia) venne riattivato, ma fu chiaro da subito che non sarebbe stato in grado di assumere misure efficaci a causa dell'ostruzionismo di Mosca e dell'orientamento filo-serbo di Francia e Italia. Si decise pertanto di allertare anche la NATO, che organizzò esercitazioni aeree nella regione. Sempre nel 1998 la Serbia accettò, grazie alla mediazione tedesca e russa, la prima missione di osservatori diplomatici (KDOM, *Kosovo Diplomatic Observer Mission*).[94, p. 569] Nel frattempo cambiò anche la posizione internazionale sull'UçK, che iniziò ad essere considerato l'interlocutore albanese nella questione e non più un gruppo terroristico. Intanto in Kosovo, l'estate del 1998 vide una serie di sconfitte per l'UçK, fino alla caduta dell'ultima importante posizione il 15 agosto e la conseguente fuga di circa 160 mila albanesi secondo le stime di UNHCR e Croce Rossa. Era evidente che un ulteriore aggravarsi della crisi avrebbe portato al definitivo crollo della resistenza kosovara. Il 23 settembre 1998 il Consiglio di sicurezza adottò la Risoluzione 1199, in cui si accusavano le forze di polizia serbe di una catastrofe umanitaria e si chiedeva a Milošević il ritiro delle unità speciali

impegnate nel Kosovo.[94, p. 576] Il 12 ottobre il diplomatico americano Holbrooke e Milošević raggiunsero un accordo nel quale quest'ultimo prometteva di garantire al Kosovo un governo e forze di polizia autonomi (pur rimanendo parte del territorio jugoslavo), di indire libere elezioni entro nove mesi, di riportare il numero delle sue truppe in Kosovo ai livelli precedenti l'inizio degli scontri, di accettare l'impiego di 2000 "verificatori" dell'OSCE sul territorio, che avrebbero dovuto garantire l'attuazione degli impegni presi. [94, p. 579] Il 24 ottobre il Consiglio di Sicurezza, con la Risoluzione 1203, approvò per la prima volta l'intervento NATO in Kosovo. A seguito della Risoluzione, che costituiva un'implicita minaccia, Milošević iniziò la ritirata delle unità speciali dal territorio kosovaro. I primi "verificatori" della KVM (*Kosovo Verification Mission*) guidata dall'OSCE arrivarono in Kosovo all'inizio di novembre. Le violenze fra le due parti in conflitto non si fermarono e presto Milošević riprese a inviare le sue forze armate in Kosovo. Verso la metà di dicembre si intensificarono gli scontri e il 15 gennaio 1999 a Reçak/Račak i poliziotti serbi massacrarono 45 persone, di ogni genere ed età, come rappresaglia per l'uccisione di tre loro uomini da parte dell'UçK. [94, p. 583]. L'eccidio di Reçak/Račak non fu il più efferato, per numero di vittime, fra i massacri perpetuati dalle forze militari e paramilitari serbe contro la popolazione albanese, ma certamente fu il più importante per le sorti del conflitto.[114]

4.4 I negoziati di Rambouillet e l'intervento NATO

Pochi giorno dopo il massacro fu annunciata la convocazione dei negoziati di Rambouillet, iniziati ufficialmente il 6 febbraio 1999. La delegazione albanese,

riuscendo a superare le divisioni interne, partecipò ai negoziati con una varietà di membri rappresentativa dell'opinione pubblica: componenti del partito di Rugova, del Movimento Democratico unito, rappresentanti dell'UçK e personalità indipendenti. La delegazione serba era invece composta da politici di secondo ordine e priva di comando; Milošević si rifiutò di recarsi in Francia temendo di essere catturato su ordine del Tribunale dell'Aia. Fu subito evidente che le posizioni di partenza delle due parti erano radicalmente opposte e che sarebbe stato molto complicato condurre i negoziati. Il documento proposto dalla diplomazia occidentale, divenuto famoso come "allegato B", prevedeva l'amministrazione NATO del Kosovo come provincia autonoma all'interno della Jugoslavia e una forza internazionale di 30 mila soldati con diritto di passaggio illimitato sul territorio jugoslavo per mantenere l'ordine e la pace nel Paese. Così come descritto l'accordo non era accettabile da nessuna delle due parti negozianti: gli albanesi non erano infatti disposti a cedere sulla questione dell'indipendenza, mentre per i serbi era inaccettabile l'ipotesi di trasformare la provincia in un protettorato dell'Alleanza atlantica, mettendo in dubbio la stessa sovranità serba[94, p. 591]. La Segretaria di Stato statunitense Albright cercò di convincere la delegazione albanese ad accettare l'accordo, in modo che di fronte alla comunità internazionale la mancanza di collaborazione da parte dei serbi fosse l'unico ostacolo al raggiungimento della pace, risolvibile solo tramite un intervento militare. Dopo iniziali tentennamenti e l'aggiunta di un comma all'accordo, che faceva riferimento alla "volontà espressa dal popolo" da prendere in considerazione dopo tre anni per decidere sulle sorti definitive della provincia, il 23 febbraio 1999 la delegazione albanese siglò l'accordo[94, p. 594]. A questo punto si dichiarò una pausa delle trattative, che sarebbero dovute ricominciare il 15 marzo a Parigi. Ancora durante i colloqui di Rambouillet tuttavia, Milošević, convinto che la NATO non

sarebbe intervenuta ricominciò a riportare le forze dell'armata in Kosovo, per una nuova offensiva [94, p. 596]. La delegazione serba, come da accordi, si presentò a Parigi il 15 marzo pretendendo una radicale rinegoziazione degli accordi e si oppose con fermezza alla firma degli accordi di Rambouillet. Nel frattempo, secondo le stime dei "verificatori" dell'OSCE e dell'*intelligence* della NATO, un terzo dell'esercito jugoslavo era stato ammassato nel Kosovo o nelle sue vicinanze, pronto ad infliggere il colpo finale alla resistenza albanese [94, pp. 598–599]. Il 19 marzo venne ordinato ai "verificatori" di ritirarsi dal Kosovo. Appena essi furono partiti Belgrado intensificò i combattimenti contro l'UçK, colpendo anche la popolazione civile albanese con grande violenza, sia tramite truppe regolari sia tramite truppe paramilitari. Nei suoi colloqui del 22 e 23 marzo con Holbrooke, Milošević si dimostrò una volta per tutte contrario a qualsiasi tipo di trattativa. La catastrofe umanitaria in corso venne considerata ragione sufficiente a consentire alla NATO di intervenire senza l'avallo dell'ONU, con l'imperativo di porre fine ad una deliberata campagna di oppressione, pulizia etnica e violenze intrapresa nella regione del Kosovo dal regime jugoslavo contro i cittadini di etnia albanese. L'intervento militare ebbe luogo a partire dal 24 marzo 1999: con l'inizio dell'Operazione *Allied Force*, la NATO dava avvio ad una serie di attacchi a obiettivi e postazioni militari nel territorio della Repubblica federale di Jugoslavia.

> L'Alleanza atlantica, nata con scopi difensivi, s'impegnava per la prima volta nel mezzo secolo della sua storia in un'azione offensiva attaccando uno Stato sovrano e violando in tal modo non solo la *Charta* dell'ONU, ma anche la propria costituzione. [94, p. 601]

Questo intervento era destinato a modificare radicalmente la prassi e accendere il dibattito degli internazionalisti sia sulla legittimità dell'intervento

umanitario in assenza di approvazione del Consiglio di Sicurezza sia, più in generale, sull'efficacia delle Nazioni Unite nel compito del mantenimento della pace internazionale, sollevando proposte di riforma della Carta e modifica del Consiglio di sicurezza e del sistema del veto.[2] Nelle intenzioni dei Paesi occidentali l'offensiva sarebbe dovuta durare pochi giorni, sufficienti per far capitolare la Serbia e costringere Milošević ad accettare le condizioni di pace; anche al fine di raggiungere questo obiettivo non vennero colpite solo le istallazioni militari serbe nel Kosovo, ma anche quelle della Serbia centrale e della Vojvodina. Il governo di Belgrado proclamò lo stato di guerra e si dimostrò pronto a combattere. In Kosovo le forze armate jugoslave ripresero la pulizia etnica nei confronti della popolazione albanese, che fu costretta a scappare, non prima di essere stata privata di documenti personali e targhe automobilistiche, per cancellarne l'identità e renderne difficile un eventuale ritorno. [94, p. 605] Entro due settimane, la situazione assunse sempre più i tratti della catastrofe umanitaria, con oltre 450 mila kosovari che richiesero rifugio nei Paesi confinanti, di cui circa 120 mila in Macedonia che, a causa della povertà in cui versava, fu portata sull'orlo del crollo. Il governo macedone ordinò la chiusura delle frontiere con la Jugoslavia il 3 aprile. A seguito di questa decisione circa 65 mila persone rimasero sfollate lungo il confine, solo l'intervento di parecchi governi occidentali permise l'ammissione in Macedonia dei profughi, con l'accordo che si trattasse solo di una via di passaggio verso Paesi terzi disposti ad accoglierli. [94, p. 615]

Le immagini dei profughi diffuse dai media occidentali e il crescente pericolo che tutta la regione cadesse vittima della sua precaria stabilità a causa delle tensioni legate all'accoglienza dei fuggiaschi kosovari, consolidarono il favore

[2]Per approfondimenti vedere atti del Convegno svoltosi nella Facoltà di Scienze Politiche de "La Sapienza" nel maggio 1999 e documenti riportati in: Elena Sciso, cur. *L'intervento in Kosovo. Aspetti internazionalistici e interni.* Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2001

dell'opinione pubblica verso l'intervento NATO la quale, vista l'inaspettata durata della resistenza serba, decise di modificare la sua strategia nella conduzione della campagna: fino a quel momento infatti gli obiettivi erano stati di carattere militare, ma da aprile vennero incluse nella lista degli obiettivi anche infrastrutture civili (ponti, centrali elettriche, industrie) con lo scopo di abbattere il morale della popolazione e minare il consenso civile a Milošević. L'uso di bombe alla grafite che, causando cortocircuiti nelle linee di alta tensione (pur senza distruggerle) e provocando vasti blackout, servirono ulteriormente ad agitare i civili, che nelle principali città serbe iniziarono a protestare. Per alzare ulteriormente la pressione la NATO propose di intervenire con truppe di terra, ma il loro coinvolgimento venne rifiutato dai governi europei. Non mancarono nemmeno le voci contrarie all'intensificazione delle azioni aeree NATO, motivate in parte dagli errori negli attacchi che portarono, in alcuni casi, alla morte di civili serbi e profughi kosovari e in parte della conferma che la NATO utilizzava munizioni all'uranio impoverito, materiale radioattivo e cancerogeno.

Anche dal punto di vista delle trattative, le condizioni proposte dalla NATO divennero sempre meno favorevoli a Milošević rispetto a quanto proposto a Rambouillet. Da maggio inoltre venne attivato un embargo petrolifero contro la Jugoslavia da parte di NATO e EU.

Il 27 maggio la NATO compì 741 raid, il numero più alto dall'inizio dell'intervento; lo stesso giorno il procuratore generale del Tribunale dell'Aia emise un mandato di comparizione contro Milošević e altri quattro componenti del suo regime, con l'accusa di crimini contro l'umanità e violazione delle leggi di guerra.[94, p. 633]

Il testo dell'accordo definitivo venne presentato da Ahtisaari (Presidente della Repubblica di Finlandia, inviato dell'Unione Europea per il Kosovo) e

Černomyrdin (inviato speciale del Presidente della Federazione russa per i Balcani) a Milošević il 2 giugno e includeva tutte le richieste di Rambouillet con due differenze:

- Non menzionava la libertà di movimento delle truppe NATO sul territorio jugoslavo oltre i 5 km dalla frontiera con il Kosovo,
- Sottolineava il ruolo centrale che le Nazioni Unite avrebbero dovuto avere nel governo provvisorio della provincia.

Il piano venne accettato il giorno successivo da una seduta straordinaria del Parlamento serbo.[94, pp. 635–637]

La NATO decise di continuare i bombardamenti fino a quando non fosse del tutto chiaro il piano di sgombero delle forze armate serbe dal territorio del Kosovo; il 9 giugno venne firmato l'accordo per il ritiro dei militari serbi, che doveva avvenire entro 11 giorni. Il 10 giugno 1999, dopo 79 giorni, terminano i bombardamenti della NATO sulla Jugoslavia. [94, pp. 637–638]

Capitolo 5

Dalla fine della guerra all'indipendenza

5.1 La fine della guerra e i trattati di pace

Il documento presentato dagli Alti rappresentanti dell'Unione Europea e della Russia (Athisaari e Černomyrdin) e approvato dall'Assemblea nazionale della Repubblica di Serbia il 3 giugno 1999 costituiva la base della pace. Il 9 giugno veniva firmato nella città macedone di Kumanovo un secondo accordo, di natura tecnico-militare, tra la forza di sicurezza internazionale (KFOR) e i governi della Repubblica Federale di Jugoslavia. Il giorno seguente il Consiglio di Sicurezza dell'ONU riconobbe entrambi gli accordi attraverso l'adozione della Risoluzione 1244. La Risoluzione 1244 permise di superare l'argomento, sollevato da parte minoritaria della dottrina, che i bombardamenti NATO rappresentassero una forma di coercizione, riconosciuta come causa di nullità dei trattati ai sensi dell'art. 52 della Convenzione di Vienna sul Diritto del Trattati.[83] La Risoluzione rappresenta anche un'autorizzazione implicita

ex post facto all'intervento militare NATO. Il testo della Risoluzione 1244 in esordio ribadisce la tragedia umanitaria in corso nel Kosovo, quale parte della Repubblica Federale di Yugoslavia (RFY) e richiama le precedenti risoluzioni approvate dal Consiglio di Sicurezza fra il 1998 e 1999; in seguito condanna tutti gli atti di violenza perpetrati ai danni della popolazione kosovara e tutte le attività terroristiche e afferma il diritto dei rifugiati e profughi a fare ritorno alle loro case. Nella Risoluzione troviamo richiami a due documenti fondamentali: la Dichiarazione unilaterale adottata dai ministri degli esteri del G8 il 6 maggio 1999, che enunciava i principi politici di soluzione del conflitto kosovaro (*Annex 1*) e l'Accordo di pace del 2 giugno, firmato dal Governo iugoslavo e ratificato dal Parlamento serbo (*Annex 2*), quest'ultimo costituiva a tutti gli effetti un trattato internazionale. La Risoluzione autorizzava, a seguito del ritiro di tutte le forze di sicurezza serbe e iugoslave dal territorio del Kosovo e della smilitarizzazione dell'UçK, a stabilire una presenza internazionale nel Paese ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. La missione civile ONU, *Unite Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), sarebbe stata inviata in Kosovo per assistere alla ricostruzione e allo sviluppo democratico, assumendo immediatamente tutti i poteri legislativi, esecutivi e giudiziari, al fine di promuovere sotto supervisione internazionale il progressivo autogoverno della provincia; la missione militare KFOR, sotto l'egida ONU e con la partecipazione di membri NATO e non, avrebbe invece dovuto garantire la sicurezza dei residenti: il Kosovo diventava così un territorio internazionalizzato. In nessuno dei documenti veniva riportato un termine finale per la determinazione dello *status* definitivo della provincia. La base giuridica degli ampi poteri riconosciuti all'ONU tramite la Risoluzione 1244 deriva dall'interpretazione del concetto di "pace" contenuto nell'art. 39 della Carta, che viene intesa come una pace

duratura e sostenibile. Nella misura in cui l'amministrazione territoriale internazionale è uno strumento necessario per adempiere al compito del mantenimento di una siffatta pace, il Consiglio di Sicurezza ha la facoltà di autorizzarla ai sensi dell'art. 41 della Carta della Nazioni Unite. L'assenza di riferimenti espliciti a tale misura nel testo della Carta non rappresenta un ostacolo, in quanto la lista d'interventi contenuta nell'art. 41 deve considerarsi come esemplificativa e non esaustiva. Lo stesso ragionamento può essere applicato alle misure previste ex art. 42 che, in combinato disposto con l'art. 48, fornisce la base giuridica per un mandato che comprenda l'uso della forza, autorizzazione necessaria per la presenza delle forze di sicurezza internazionale (KFOR). Alternativamente, alle stesse conclusioni si può giungere basandosi sulla dottrina dei poteri impliciti sviluppata dalla ICJ[23]. In questo senso, si può sostenere che la creazione di un'amministrazione territoriale internazionale sia uno strumento essenziale e necessario per il Consiglio di sicurezza al fine di adempiere ai suoi doveri di garante della pace e sicurezza ai sensi dell'articolo 39 della Carta. Pertanto, la sua istituzione rientra nell'ambito delle competenze del Consiglio di sicurezza anche se gli articoli 41 e 42 della Carta delle Nazioni Unite non prevedono espressamente tali competenze.[65, p. 234]

5.2 L'amministrazione civile temporanea delle Nazioni Unite (1999-2008

Come già anticipato, la Risoluzione 1244 autorizzava il Segretario generale ONU a dispiegare un'amministrazione transitoria, anche avvalendosi dell'aiuto di organizzazioni regionali, con il fine di promuovere l'autogoverno della

popolazione kosovara attraverso la creazione di istituzioni democratiche e la loro successiva supervisione, e di facilitare un processo politico-negoziale orientato alla risoluzione definitiva della questione dello *status* del Kosovo. La presenza civile e militare nel Paese era stabilita per un periodo iniziale di 12 mesi e sarebbe continuata in assenza di decisione contraria del Consiglio di sicurezza.[83] All'interno della missione altre organizzazioni multilaterali erano *partner* a pieno titolo sotto la guida delle Nazioni Unite; nel piano elaborato per la gestione della transizione l'amministrazione civile fu affidata all'UNMIK, posta sotto l'autorità di un Rappresentante speciale del Segretario generale, la componente umanitaria all'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, il sostegno alla creazione delle istituzioni democratiche all'OSCE, la ricostruzione economica all'Unione Europea. Il Rappresentante speciale, per far fronte al vuoto di potere causato dal ritiro della presenza serba, veniva investito di tutti i poteri esecutivi, legislativi e di amministrazione della giustizia. Era responsabile per la supervisione dell'implementazione della presenza civile internazionale nel Paese.

> L'assunzione di poteri così estesi e un'interpretazione così ampia del proprio mandato da parte del Segretario generale si sono collocati in una tendenza, tipica degli anni Novanta, ad attribuire alle Nazioni Unite un ruolo di amministrazione diretta di territori appena usciti da un conflitto armato e in cui non poteva essere garantita la continuità con l'esercizio delle funzioni di governo precedenti allo scoppio del conflitto [83, p. 147]

Tre erano le fasi programmate per arrivare al trasferimento dei poteri dall'amministrazione internazionale alle nuove istituzioni del Kosovo. Nella prima fase, che va dal luglio 1999 a gennaio 2000, i poteri erano concentrati negli

organi di UNMIK e la partecipazione delle istituzioni locali era praticamente nulla. Nella seconda fase, da gennaio 2000 a Novembre 2001, vennero via via coinvolte rappresentanze locali all'interno della macchina amministrativa; nell'ottobre del 2000 si svolsero le prime elezioni municipali, per la creazione di amministrazioni locali. Infine, dopo che si svolsero le prime elezioni politiche il 17 novembre 2001, furono istituiti la prima Assemblea e il primo governo. La devoluzione di potere a tali amministrazioni provvisorie di auto-governo venne costituzionalmente perimetrata attraverso il Quadro costituzionale approvato con il regolamento n. 9 del 2001[11]. Il Quadro Costituzionale provvisorio, sebbene facesse da base giuridica alle istituzioni provvisorie, non equivaleva ad una costituzione poiché il Kosovo, non essendo ancora uno Stato, non poteva essere dotato di una propria costituzione. Le istituzioni previste dal Quadro Costituzionale Provvisorio erano così organizzate[84]:

- L'Assemblea del Kosovo: organo legislativo composto da 120 posti con il potere di legiferare nei limiti dei poteri trasferitigli da UNMIK. Dei 120 posti, 28 erano destinati alle minoranze presenti nel Kosovo. Ai rappresentanti delle minoranze venne anche concessa l'opportunità di presentare mozioni nel caso in cui una proposta di legge avesse violato gli interessi della propria comunità. Era compito dell'Assemblea eleggere il presidente del Kosovo ed il governo, guidato dal primo ministro.

- Il governo, eletto dall'Assemblea e guidato dal Primo ministro, esercitava il potere esecutivo ma godeva anche del potere di proporre leggi. Secondo il Quadro Costituzionale Provvisorio almeno due ministri dovevano appartenere ad una delle minoranze presenti in Kosovo.

- Il sistema giudiziario, comprendente la Corte Suprema del Kosovo e le diverse corti municipali.

L'amministrazione UNMIK ha previsto fin da subito una totale esclusione di Belgrado dal governo della provincia e la sospensione dell'applicazione del diritto serbo e iugoslavo in vigore, sollevando le polemiche di Russia e Cina. Si è così creata una situazione di separazione fra il riconoscimento della sovranità di diritto, che era stata garantita alla RFY da espressa previsione della Risoluzione 1244, e l'esercizio di tale sovranità in concreto, con la completa esclusione di Belgrado dall'esercizio di ogni potere pubblico. Di fatto la politica assunta dall'UNMIK non rappresentava né un disconoscimento della sovranità della RFY né una predeterminazione dello *status* futuro della provincia e per questo è da considerarsi legittima e in linea con i poteri garantiti all'UNMIK dalla Risoluzione 1244.[65] D'altra parte, la Serbia ha continuato a supportare e finanziare strutture parallele di autogoverno nella parte nord della provincia, a maggioranza serba.[83] La determinazione dello *status* definitivo del Kosovo e l'indipendenza delle istituzioni dal controllo internazionale erano condizionate al raggiungimento da parte delle istituzioni provvisorie di una serie di *standard* di democrazia e stato di diritto. Una volta raggiunti tali *standard* le istituzioni potevano essere considerate auto-sufficienti e sostenibili e i negoziati per la determinazione dello *status* finale del Kosovo potevano essere avviati. I problemi da affrontare per raggiungere gli standard richiesti non erano pochi né banali: il Kosovo continuava ad essere caratterizzato da livelli endemici di corruzione e clientelismo, legati anche alla presenza di criminalità organizzata, che portavano ad una forte inefficienza della macchina pubblica L'UNMIK era responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza all'interno del Paese, obiettivo perseguito anche con l'aiuto della KFOR. Il compito non si prospettava facile dato che la convivenza fra la maggioranza albanese e la minoranza serba continuava ad essere problematica, UNMIK e KFOR hanno compiuto significativi sforzi per mantenere la legge e

l'ordine, istituendo un sistema giudiziario multietnico e il Servizio di polizia del Kosovo (KPS). Nonostante il dispiegamento di ingenti forze con compiti di polizia (1800 unità di polizia civile, 1150 unità speciali con funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, 205 unità di polizia di frontiera[82]) le Nazioni Unite e la NATO furono accusate di non essere in grado di proteggere la minoranza serba dagli attacchi messi in atto dagli estremisti albanesi, in quella che sembrava una vendetta nei confronti del regime di pulizia etnica perpetrato da Belgrado durante la guerra. Sebbene la sicurezza fosse migliorata costantemente nel corso degli anni successivi alla fine del conflitto, lo scoppio delle violenze del marzo 2004 contro le comunità minoritarie e le forze di sicurezza internazionali ha dimostrato la perdurante fragilità della situazione nonostante gli sforzi di stabilizzazione e ha portato a galla l'insofferenza della popolazione albanese nei confronti della lunga attesa per la definizione dello *status* del Paese. La difficoltà di reazione e la mancanza di prontezza da parte delle forze di sicurezza internazionali e nazionali nel fermare le violenze derivarono principalmente da un problema di coordinazione fra UNMIK, KFOR e KPS. Analizzando, invece, le motivazioni che sottostavano alle violenze, bisogna chiedersi se l'incertezza sul futuro *status* del Kosovo non sia stata controproducente per quanto riguarda la mitigazione delle tensioni etniche interne al Paese[65], si può anche sostenere che la politica messa in atto dalle Nazioni Unite nel Kosovo abbia contribuito alla sostanziale separazione dell'ex provincia iugoslava, iniziando un processo di *state-building* e preparando il terreno alla dichiarazione d'indipendenza del 2008[83]. L'indeterminatezza sullo *status* definitivo della provincia aveva avuto ripercussioni anche sulla ripresa economica, non essendo riconosciuto come Stato indipendente e sovrano il Kosovo non poteva accedere ai prestiti e benefici garantiti da parte di alcune organizzazioni internazionali come Banca

Mondiale e Fondo Monetario Internazionale (vedi 2.3.3). Praticamente, in quegli anni l'economia Kosovara si reggeva sulla presenza delle organizzazione internazionali sul territorio, che avevano contemporaneamente il ruolo di principali datori di lavoro e consumatori dei servizi offerti nella provincia, così provocando una sua forte dipendenza dall'estero.

5.3 L'indipendenza

La questione irrisolta dello *status* definitivo del Kosovo sollevò grandi criticità ed ebbe conseguenze sulla stabilità economica, sociale e politica. L'ambiguità aveva origine dallo stesso testo dalle Risoluzione 1244: da un lato veniva promossa l'autonomia dei kosovari albanesi e dall'altro si faceva esplicito riferimento all'impegno della comunità internazionale a preservare l'integrità territoriale e la sovranità della Jugoslavia. Le violenze del marzo 2004 portarono a dare il via alle verifiche necessarie per avviare i negoziati per la definizione dello *status* finale del Kosovo. Per tale verifica il 23 maggio 2005 venne nominato dal Segretario generale Kai Eide, che concluse la sua valutazione prendendo una posizione favorevole all'inizio dei negoziati, anche se non tutti gli *standard* imposti da UNMIK erano stati soddisfatti appieno. Poche settimane più tardi il Segretario generale nominava Martti Ahtisaari, già fra gli autori dei trattati di pace del 3 giugno, come Inviato speciale per il processo di definizione dello *status* definitivo del Kosovo. A partire dal 2006 Ahtisaari guidò i colloqui fra Pristina e Belgrado, che si tennero a Vienna. Nel febbraio 2007 Ahtisaari presentò una prima proposta comprensiva per la definizione dello *status* del Kosovo (Piano Athisaari), che prevedeva l'indipendenza del Kosovo sotto supervisione internazionale; il piano fu fermamente rifiutato da Belgrado.

> Serbian Prime Minister Vojislav Kostunica said [...] that the proposal of UN Special Envoy Martti Ahtisaari on the final status of Kosovo-Metohija is unacceptable and illegitimate for Serbia.[15]

Secondo Belgrado la proposta era illegittima in quanto violava l'integrità territoriale di uno Stato membro delle Nazioni Unite, in contrasto con quanto previsto dalla Carta ONU.

> Belgrade is offering Kosovo substantial autonomy within Serbia and cannot accept any kind of independence and due to that reason the Belgrade delegation today rejected all terms of Ahtisaari's document which are connected to independence in any form.[16]

Di fronte al netto rifiuto di Belgrado di discutere l'indipendenza del Kosovo, Ahtisaari accertava l'impossibilità di giungere ad un accordo e decideva di sottoporre il medesimo testo al Consiglio di Sicurezza, dove la proposta si scontrò con il veto di Russia e Cina nel luglio 2007. I negoziati fra Belgrado e Pristina ripresero e si perpetrarono fra settembre e novembre senza che si giungesse ad un accordo: il 7 dicembre 2007 si prendeva atto del loro fallimento. Il 17 febbraio 2008 le istituzioni kosovare dichiararono unilateralmente l'indipendenza del Paese e la piena sovranità della Repubblica del Kosovo. La dichiarazione d'indipendenza venne adottata all'unanimità da 109 membri dell'Assemblea del Kosovo: i 10 membri della minoranza serba e il rappresentante dell'etnia gorani abbandonarono l'Assemblea durante la votazione mentre tutti i membri rappresentativi delle altre minoranze (etnia rom, turca e bosgnacca), insieme alla maggioranza albanese, votarono a favore dell'indipendenza[83] (la fig. 7 mostra la distribuzione etnica all'interno del Kosovo nel 2008). Il giorno stesso il Kosovo venne riconosciuto come Stato indipendente dal Costa Rica. Il 18 febbraio il presidente serbo Boris Tadić, in

un discorso mandato in onda su tutte le televisioni nazionali, dichiarava che "La Serbia non riconoscerà mai l'indipendenza del Kosovo e Metohija"[88] e a Belgrado sorgevano le prime proteste; nel frattempo sei nuovi Stati riconoscevano l'indipendenza del Kosovo, fra questi anche Albania, Francia, Regno Unito e Stati Uniti. Nei giorni immediatamente successivi molti altri Stati si unirono al riconoscimento del Kosovo, tra cui l'Italia il 21 febbraio.

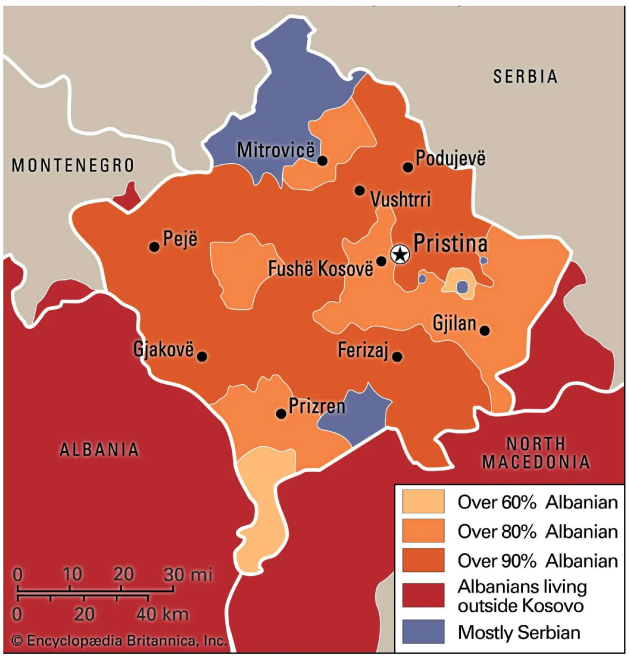


Figura 7: Mappa etnica del Kosovo alla dichiarazione di indipendenza

Il diritto internazionale si trovò così di fronte, da una parte, alla richiesta di secessione del Kosovo e, dall'altra, alla denuncia della nullità e invalidità della dichiarazione unilaterale d'indipendenza da parte della Serbia. A complicare ulteriormente il quadro l'autonomia venne dichiarata durante il periodo di amministrazione transitoria ONU. Il diritto di autodeterminazione (o autodecisione) dei popoli è riconosciuto dall'art. 1.2 della Carta delle Nazioni Unite[9]. L'elaborazione del contenuto di tale diritto è frutto di contributi giurisprudenziali e prassi successive, che hanno circoscritto la

sua applicazione a tre specifici casi: popolazioni sottoposte a dominazione coloniale, occupazione da parte di potenze straniere e situazioni di apartheid. In diritto internazionale, nel controverso rapporto fra autodeterminazione ed integrità territoriale, la prassi è quella di riconoscere la priorità di quest'ultima. Il concetto di diritto alla secessione per esigenze di carattere umanitario è attualmente estremamente controverso. Il caso del Kosovo venne da subito presentato come unico nel suo genere, anche all'interno dell'introduzione alla stessa dichiarazione d'indipendenza: "Observing that Kosovo is a special case arising from Yugoslavia's non-consensual breakup and is not a precedent for any other situation".

> Negli atti di riconoscimento è assente ogni riferimento al diritto all'autodeterminazione del popolo kosovaro o ad altri principi di diritto internazionale; anzi, proprio la sottolineatura della natura *sui generis* del caso Kosovo sembra palesare l'ansia degli Stati "riconoscenti" di non attribuire un valore di prassi giuridicamente rilevante all'indipendenza unilaterale del Kosovo.[83, p. 218]

La questione della legittimità della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo è anche stata sottoposta al parere della Corte Internazionale di Giustizia da parte dell'Assemblea Generale con la Risoluzione 63/3 dell' 8 ottobre 2008. La richiesta prevede un'unica domanda, relativa alla conformità al diritto internazionale della dichiarazione d'indipendenza; non viene invece posto alcun quesito relativamente alle conseguenze giuridiche della dichiarazione e allo *status* del Kosovo[83]. Il parere consultivo della Corte del 22 luglio 2010[20] non contiene alcun tipo di riflessione sul diritto di autodeterminazione dei popoli nell'ambito di processi di tipo secessionistico,

ma si limita ad accertare la non contrarietà al diritto internazionale della dichiarazione d'indipendenza del 17 febbraio 2008 (par.84).[1]

[1]Per approfondimenti sul significato implicito del parere della Corte da un punto di vista giuridico sul tema dell'autodeterminazione e secessione vedi: Andrea Carcano. «Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte internazionale di giustizia riguardante il Kosovo». In: *Rivista di diritto internazionale* 4 (2010). A cura di Giuffré Editore, pp. 1135–1143.

Capitolo 6

Analisi degli interventi di *ius post bellum* messi in atto in Kosovo

6.1 Diritto al ritorno

Una delle situazioni più gravi da gestire alla fine del conflitto era il ritorno dei profughi kosovari che erano fuggiti durante la guerra, anche a seguito delle operazioni di trasferimento forzato messe in atto dalle truppe militari e paramilitari serbe e jugoslave durante gli anni 1998-1999. I programmi di ritorno assistito volontario furono guidati da UNHCR e OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) nell'immediatezza della fine del conflitto. Il ritorno dei profughi ebbe gradualmente luogo a partire dal 15 giugno 1999; secondo i dati UNHCR in agosto già 761mila kosovari erano tornati nel Paese[36]. Alla fine di marzo del 2000 ebbero inizio anche le operazioni di rimpatrio forzato, con la previsione del rientro di un numero variabile di

persone fra le 100mila e le 150mila; in questa fase UNMIK e UNHCR si occuparono di assicurare che i governi ospitanti garantissero il rimpatrio con metodi umani e in forma ordinata e scaglionata, dando priorità ai rimpatri su base volontaria, in considerazione della limitata capacità di accoglienza del Kosovo e dell'effetto potenzialmente destabilizzante di ritorni incontrollati su larga scala. Un problema costantemente riscontrato fin dall'inizio delle operazioni di rimpatrio fu che la gran parte dei ritorni coinvolgeva profughi di etnia albanese; mentre ad agosto del 1999 si stimava che circa il 90% della popolazione di etnia albanese che aveva lasciato il Kosovo durante il conflitto fosse rientrata, i numeri erano meno incoraggianti se si guardava alla popolazione di etnia serba, anche a causa delle violenze perpetrate nei confronti della comunità serba a partire dalla fine del conflitto. Il 2 maggio 2000 venne istituito un *Joint Committee on Returns for Kosovo Serbs*. Lo stesso schema di mancato ritorno si presentava anche per gli appartenenti all'etnia rom e ad altre minoranze.[31] Altra problematica significativa, per cui era estremamente importante la collaborazione delle organizzazioni internazionali con i nuovi soggetti politici del Kosovo, fu quella degli sfollati interni al Paese: a seguito della guerra le comunità di etnia diversa si erano separate nettamente fra loro e la libertà di movimento interna al Paese risultava, di conseguenza, ridotta.

> UNMIK continued to address remaining obstacles to return, including freedom of movement, providing internally displaced persons with accurate information about the situation in Kosovo, determining the fate of the missing of all communities, and the question of property[32].

Nel 2004, a seguito dell'*escalation* delle violenze nei confronti della minoranza serba, erano stati più i membri della comunità minoritaria che avevano

lasciato la provincia rispetto a quanti erano stati in grado di tornare con successo alle loro case. Il tentativo di decentralizzare la questione dei ritorni aveva dimostrato come la maggioranza dei comuni non disponeva di capacità né di volontà politica di assumersi la piena responsabilità per i rimpatri delle minoranze. A luglio 2004 venne creato il Ministero per le questioni comunitarie, i diritti umani ed i rimpatri.[33] Dal 2010 il numero di rimpatri annui è progressivamente diminuito. Le risorse disponibili per sostenere i rientri volontari verso il Kosovo erano limitate, a ciò si aggiungevano le sfide derivanti dalla mancanza di opportunità lavorative all'interno del Paese e dalla difficoltà di determinazione del diritto alla proprietà, specialmente dopo un decennio dalla fine del conflitto[37]. La mancanza di stabilità economica e politica, il perdurare della situazione di precarietà nella definizione dello *status* del paese, l'inesistenza di opportunità lavorative stabili e la diffusa povertà hanno presto reso il Kosovo un Paese di emigrazione più che di ritorno. Il Kosovo ha, ad oggi, uno dei maggiori flussi migratori verso l'estero al mondo.

6.2 *Transitional justice*: le corti miste e *the Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office*

Come anticipato nel capitolo precedente, il sistema giudiziario kosovaro alla conclusione del conflitto del 1998-1999 era totalemente crollato, tant'è vero che fra le missioni promosse da UNMIK vi era anche quella di ricostruire un apparato giuridico multietnico all'interno del Paese: smantellare il meccanismo dell'impunità era infatti considerata come una delle strategie migliori per contrastare le violenze ancora in corso. Il compito si rivelò fin da subito

complicato: il personale qualificato di etnia albanese era stato rimosso dal proprio incarico dieci anni prima, con il ritiro dell'autonomia alla provincia (1989) ed in gran parte era fuggito all'estero durante la guerra; il personale di etnia serba, invece, era in parte fuggito dal Kosovo, in parte bloccato nelle enclavi, con possibilità di muoversi solo sotto scorta della KFOR, o preoccupato di essere tacciato di collaborazionismo dagli estremisti serbi e, per questo, preso di mira dalle violenze degli stessi. Una prima proposta di istituzione di un tribunale speciale per il Kosovo fu respinta, in gran parte a causa della mancanza di fondi, ma anche per la contrarietà della comunità giuridica kosovara albanese. Nel frattempo, adeguati programmi di formazione giuridica vennero promossi per risolvere il problema della mancanza di personale preparato, ma si trattava di un processo lungo e non privo di difficoltà. Presto le corti penali di nuova costituzione furono sopraffatte dalla mole di lavoro dovuta all'altissimo numero di crimini da perseguire. Inoltre, venivano denunciati pregiudizi e discriminazioni nelle decisioni delle corti.

> It quickly became clear that this new judicial system would not be capable of trying cases of war crimes and inter-ethnic crimes impartially. Reports came in that the courts, predominantly staffed with ethnic Albanians (who constitute 85 per cent of Kosovo's residents) were releasing ethnic albanians charged with crimes agains Serbs even where the evidence were strong. Conversely, Serbs were often placed in indefinite pre-trial detention without any apparent will to bring their cases to trail. Furthermore, attacks and threats were reported against judges[46]

L'amministrazione della giustizia faceva parte dei poteri demandati a UNMIK

dalla Risoluzione 1244, in forza di questi poteri, a partire dal 2000, la strategia adottata fu quella di integrare personale internazionale per s opperire alla mancanza di personale locale qualificato e, al contempo, affrontare il problema della parzialità, con la formazione di corti miste (o ibride), composte di giudici internazionali e locali, chiamate a giudicare sulla base del diritto penale internazionale e della legge sui diritti umani a norma del Regolamento 1999/24 *On the Applicable Law in Kosovo*. La legge penale internazionale veniva applicata indirettamente, tramite rimando all'applicazione del Codice penale federale yugoslavo, codice applicato prima del ritiro dell'autonomia del Kosovo, mentre la legge internazionale sui diritti umani veniva richiamata esplicitamente nel Regolamento 1999/24 UNMIK del 12 dicembre 1999[12] e nel Capitolo 3 del *Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo* (Regolamento 2001/9)[11]. Le differenze fra il diritto penale internazionale e il diritto penale della Federazione yugoslava erano, però, molte e significative. La prima macrodifferenza si può individuare nella definizione del crimine di genocidio, più ampia nella legislazione federale rispetto a quella internazionale: l'art. 141 del Codice penale federale include nella lista degli atti genocidiari "*forcible dislocation of the population*", che è stato l'abuso più diffusamente perpetrato in Kosovo dalle forze iugoslave e serbe durante il conflitto armato. Il Codice penale federale, inoltre, riconosce la responsabilità penale individuale per la violazione di una vasta gamma di norme di diritto umanitario, non limitandosi alla criminalizzazione dei "*grave breaches*", obbligatoria a norma della Convenzione di Ginevra del 1949. È anche vero che l'incipit degli articoli riguardanti i crimini di guerra (art. 142 Codice penale federale della Repubblica di Yugoslavia) fa esplicito rimando al diritto internazionale per la loro applicazione "*Whoever in violation of rules of international law effective at the time of war, armed conflict or occupation*",

rendendo di fatto valido il diritto internazionale umanitario.[54] Alcuni dei crimini di guerra più gravi furono perseguiti e giudicati dall'ICTY, il Tribunale penale internazionale per l'ex Yugoslavia, la cui competenza era individuata *ratione loci* ex art. 1 del suo Statuto:

> The International Tribunal shall have the power to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991 in accordance with the provisions of the present Statute.[10]

Già nel febbraio del 1998, quando gli scontri fra UçK e forze di polizia serbo-jugoslave si erano intensificati, il procuratore capo dell'ICTY dichiarò pubblicamente che il suo ufficio era titolato a condurre indagini rispetto alle gravi violazioni del diritto internazionale umanitario che avevano luogo in Kosovo. Il 27 maggio 1999 l'ICTY emise un atto di accusa e un mandato di arresto nei confronti del Presidente serbo Slobodan Milošević e altri quattro alti rappresentanti del governo. I cinque *leader* sarebbero rimasti il *target* principale dell'attività investigativa dell'Ufficio del Procuratore, che non si precludeva la possibilità di eventualmente perseguire anche altri individui appartenenti ad entrambe le fazioni coinvolte nel conflitto, sottolineando però che il Tribunale non aveva né il mandato né le risorse per svolgere il ruolo di principale ente investigativo e giudiziario per tutti gli atti criminali commessi sul territorio del Kosovo. In questo modo il Procuratore, consapevole dell'ordine di grandezza della tragedia ancora in corso, abbozzava una divisione di competenze di tipo orizzontale tra il tribunale internazionale ed il sistema giudiziario locale.[97] Considerando le corti miste come corti nazionali ai sensi degli articoli 9 e 10 dello Statuto dell'ICTY, il Tribunale speciale per l'ex Yugoslavia e le corti ibride avevano giurisdizione concorrente per perseguire

gli autori di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario svoltesi sul territorio del Kosovo dal 1991 in poi. In base alle dichiarazioni del procuratore dell'ICTY la suddivisione di competenze fra le corti era delineata in modo tale che l'ICTY si limitasse a perseguire i "*most senior perpetrators*", mentre le corti ibride kosovare si sarebbero occupate dei restanti casi, c.d. "*lower profile offenders*". L'ICTY avrebbe mantenuto una posizione di primato rispetto alle corti miste, in quanto avrebbe potuto richiedere a queste ultime di deferire un caso alla propria competenza o pronunciarsi su un caso già deciso da una corte ibrida in cui fosse individuato un vizio. Questi meccanismi, in realtà, non sono mai stati utilizzati: sono stati sufficienti informali contatti tra le istituzioni per prendere decisioni in merito alla competenza (ciò è avvenuto, ad esempio, per il caso Limaj). [97] Furono le corti miste a gestire la maggior parte dei processi per crimini di guerra, in modo tale da garantire la terzietà e una maggiore imparzialità del giudizio, i casi inerenti a crimini di guerra e violenze interetniche furono sempre affidati a giudici internazionali o a collegi giudicanti composti in maggioranza da giudici internazionali. [65] I giudici internazionali erano scelti tramite processo di selezione del personale dell'UNMIK e furono distribuiti in ognuno dei 5 distretti, oltre che alla Corte Suprema. OSCE e UNMIK istituirono nuovi tribunali per i crimini di guerra, con l'obiettivo di velocizzare le procedure e limitare i problemi dovuti ai lunghi periodi di detenzione in attesa di giudizio, che avevano portato al sovraffollamento dei centri di detenzione. I giudici internazionali e i collegi misti si occuparono anche di riesaminare casi passati in cui vi erano state accuse di parzialità. A partire dal 15 dicembre 2000, per affrontare ulteriormente le preoccupazioni sulla mancanza di indipendenza giudiziaria, venne garantita la possibilità per il pubblico ministero, l'imputato o il suo difensore, in ogni stato del giudizio, di richiedere l'affidamento del caso ad un

giudice o pubblico ministero internazionale e un trasferimento del processo in diversa sede, se necessario per garantire l'imparzialità [77]. Le garanzie di presenza di personale internazionale qualificato per i casi di crimini di guerra e di violenza interetnica, nonché quando se ne facesse richiesta, non erano semplici da mantenere a causa della difficoltà nel reclutamento del personale internazionale; dati alla mano il 17 luglio 2002 in Kosovo lavoravano 27 fra giudici internazionali e pubblici ministeri, su 34 previsti, al loro fianco 337 giudici locali, di cui 314 di etnia albanese, 4 di etnia serba, 10 di etnia bosniaca, 7 di etnia turca e 2 di etnia rom[32]. La presenza di personale internazionale sembrava aver portato a un miglioramento nell'oggettività dei procedimenti, ma non alla qualità della giurisprudenza prodotta. Le sentenze e le loro motivazioni erano genericamente brevi, povere di ragionamento giuridico, prive di citazioni e scarse nel dare conto dell'interpretazione della legge applicabile. Di fatti, per divenire giudice o pubblico ministero in Kosovo non era richiesta alcuna conoscenza della legge nazionale jugoslava, del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto umanitario, ma erano sufficienti una laurea in legge e 5 anni di esperienza come giudice nel proprio Paese: giudici scarsamente preparati potevano portare ad errori giudiziari importanti.[54] Per quanto fosse garantita l'imparzialità dei giudici internazionali rispetto all'appartenenza o vicinanza ad uno specifico gruppo etnico, il processo di designazione dei giudici internazionali con diretta selezione da parte del Rappresentante speciale del segretario generale e il potere di quest'ultimo di scegliere discrezionalmente se rinnovare o meno gli incarichi allo scadere dei 6 mesi, provocava una stretta dipendenza dei giudici dall'approvazione UNMIK, promuovendo un sistema privo di separazione dei poteri.[54] I processi civili, con due importanti eccezioni, rimasero nella competenza delle corti locali. La prima eccezione fu la creazione della Direzione per l'alloggio e la proprietà (*Housing and Property*

Directorate) e dell'apposito tribunale, con giurisdizione sulle più sensibili controversie relative alla proprietà di immobili residenziali, che generalmente avevano come attori i profughi di guerra che cercavano di tornare alle loro case e le persone che nel frattempo avevano preso possesso di queste abitazioni. La seconda eccezione fu istituita a seguito dell'avvio, nel 2003, del processo di privatizzazione delle industrie, che prima della guerra erano gestite da imprese pubbliche e di "proprietà sociale" e si trovavano a quel tempo in uno stato di quasi-bancarotta e affrontavano complesse questioni legali legate alla proprietà delle stesse e a crediti irrisolti.[46] Il piano Athisaari del 2007 prevedeva una nuova presenza internazionale civile, il cui vertice avrebbe mantenuto il potere di nomina di giudici e procuratori internazionali. Di fatto, a seguito della dichiarazione d'indipendenza unilaterale del Kosovo del 17 febbraio 2008 fu la missione EULEX ad assumere il compito di assistenza delle istituzioni giudiziarie kosovare nello sviluppo del nuovo sistema di giustizia del Paese e nella promozione dello stato di diritto. Particolarmente problematica si era dimostrata la persecuzione di crimini compiuti da membri dell'UçK, che a partire dalla fine del conflitto avevano assunto ruoli di spicco nella vita politica kosovara. Due furono i processi condotti dall'ICTY che vedevano accusati membri dell'UçK: i casi Limaj e Haradinaj, entrambi avevano avuto come esito l'assoluzione dei soggetti indagati. Su mandato del Consiglio d'Europa, il senatore svizzero Dick Marty iniziò a lavorare su un *report* contenente le informazioni disponibili sui crimini commessi dall'Esercito di Liberazione del Kosovo e mai perseguiti, il cosiddetto "*Marty Report*" sui "Trattamenti disumani e i traffici illeciti di organi in Kosovo" fu pubblicato il 7 Gennaio 2011; fra le persone potenzialmente coinvolte nei crimini anche il presidente del Kosovo Hashim Thaçi. Il Consiglio d'Europa raccomandò al Kosovo e all'Albania di cooperare con EULEX per lo svolgimento di

opportune indagini nei confronti dei presunti responsabili delle atrocità. La collaborazione era strettamente necessaria per contrastare il perpetrarsi della situazione di impunità. Venne anche sottolineato dalla Commissione che uno dei fondamenti della stabilità della pace è il perseguimento della giustizia, a prescindere dalla parte del conflitto coinvolta nei crimini[7]. Nel 2011 L'Unione Europea creò la *Special Investigative Task Force* (SIFT)con il compito di condurre indipendenti ed oggettive indagini sulle accuse contenute nel "*Marty Report*". A distanza di due anni e mezzo dall'inizio dei lavori il procuratore capo della SIFT Clint Williamson pubblicò i risultati preliminari, che erano in linea con la maggior parte delle accuse contro gli alti funzionari UçK contenute nel *report*.

> Following the "Marty Report", the international community asked the Government of Kosovo to enstablish a special court aiming to prosecute individuals responsible for these war crimes, ensure justice for the victims and conduct the country towards a transitional process necessary to guarantee stability. [...] Several EU member States and the US openly prospected that if Kosovo's institutions had failed to enstablish a special arrangement integrated within Kosovo's legal system, the consequence was that the UN Security Council would authorise the creation of a UN special court outside Kosovo's jurisdiction.[51, p. 39]

Il 3 agosto 2015, con il ventiquattresimo emendamento alla Costituzione del Kosovo[1], che introduceva l'art. 162, e la promulgazione della legge No.05/L-053[4] vennero istituite le *Specialist Chambers* e il *Specialist Prosecutor's Office*, con giurisdizione su crimini contro l'umanità, crimini di guerra (definiti rispettivamente agli articoli 13 e 14 della legge) e altri crimini previsti dalla

legge del Kosovo, iniziati o perpetrati in Kosovo fra l'1 gennaio 1998 e il 31 dicembre 2000 da o contro cittadini del Kosovo o della Repubblica Federale di Jugoslavia. Le Sezioni specializzate del Kosovo e l'Ufficio della procura hanno sede all'Aia, nei Paesi Bassi. Il tribunale si configura come ibrido, impiega personale internazionale al suo interno per evitare di incorrere in questioni di parzialità etnica. La volontà di contrastare l'impunità è particolarmente chiara alla luce dell'art. 18 della L 05/l-053 che sancisce il divieto assoluto di fare ricorso all'amnistia. Il compito d'indagine affidato alla Corte speciale è particolarmente complicato alla luce del fatto che 15 anni sono trascorsi da quando i crimini sono stati perpetrati e la maggior parte delle prove potrebbero essere andate perse nel frattempo. La prima sentenza di condanna per crimini di guerra venne emessa dal tribunale il 5 ottobre 2020 nei confronti di Salih Mustafa, un ex comandante dell'Esercito di liberazione del Kosovo[26]. Molti esponenti politici kosovari ed ex membri dell'Uçk vennero coinvolti dalle indagini del tribunale speciale. Il Presidente del Kosovo Hashim Thaci si è dimesso dal suo mandato il 4 novembre 2020, dopo che il tribunale speciale per il Kosovo ha formalizzato le accuse nei suoi confronti[100] La Corte Speciale per il Kosovo è ad oggi in attività e molte delle indagini e dei procedimenti sono ancora in attesa di giudizio.

6.3 Missioni di *Peacekeeping* e *Peace-enforcing* dall'indipendenza ad oggi

La stessa Dichiarazione d'Indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008 conteneva disposizioni riguardanti la presenza internazionale nel Paese:

> We welcome the international community's continued support

> of our democratic development through international presences established in Kosovo on the basis of UN Security Council resolution 1244 (1999). We invite and welcome an international civilian presence to supervise our implementation of the Ahtisaari Plan, and a European Union-led rule of law mission. We also invite and welcome the North Atlantic Treaty Organization to retain the leadership role of the international military presence in Kosovo and to implement responsibilities assigned to it under UN Security Council resolution 1244 (1999) and the Ahtisaari Plan, until such time as Kosovo institutions are capable of assuming these responsibilities. We shall cooperate fully with these presences to ensure Kosovo's future peace, prosperity and stability[3].

L'ONU assunse una posizione neutrale sulla questione del riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo, garantendo la libertà dei singoli Stati membri dell'Organizzazione di procedere o meno al riconoscimento del nuovo Stato. Nonostante ciò, la decisione fu quella di continuare a garantire la presenza internazionale nel Paese sulla base della Risoluzione 1244, considerata valida ed operante anche dopo la dichiarazione d'indipendenza (come confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere del luglio 2010[20]). In base alla Risoluzione 1244 rimanevano attive sia la missione militare KFOR che la missione civile UNMIK. La Dichiarazione d'Indipendenza faceva, invece, riferimento al mandato di una nuova missione internazionale: *the European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX).

6.3.1 KFOR

La presenza di missioni militari internazionali di pace, umanitarie e di stabilizzazione nei Balcani cominciò già nel 1991, per attenuare i conflitti nati dal processo di disgregazione della Repubblica jugoslava e dalla costituzione degli Stati nazionali. La missione KFOR entrò sul territorio del Kosovo a partire dal 12 giugno 1999, con un iniziale dispiegamento di truppe di 50 mila uomini e donne provenienti da Paesi membri della NATO, da Paesi partner e da Paesi non appartenenti alla NATO, tutti sotto comando e controllo unificato. All'inizio del 2002 le truppe si erano ridotte a circa 39 mila militari. Il miglioramento del contesto di sicurezza permise alla NATO di ridurre i livelli delle truppe della KFOR a 26 mila militari a giugno 2003, poi a 17 mila alla fine dell'anno.[27]

Dalle dichiarazioni conclusive della riunione del Consiglio Atlantico del 18 febbraio 2008:

> Following Kosovo's declaration of independence yesterday, NATO reaffirms that KFOR shall remain in Kosovo on the basis of UNSCR 1244, as agreed by Foreign Ministers in December 2007, unless the UN Security Council decides otherwise. NATO's responsibility and capability to ensure a safe and secure environment in Kosovo remain unchanged. KFOR will continue to execute this mandate in an impartial manner in accordance with its Operational Plan. NATO will respond resolutely to any attempts to disrupt the safety and security of the population of Kosovo. NATO continues to attach great importance to the implementation of standards in Kosovo, especially regarding the rule of law, the protection of ethnic minorities and communities, as well as the

> protection of historical and religious sites. NATO's objective is to continue helping in the development of a stable, democratic, multi-ethnic and peaceful Kosovo. As Foreign Ministers also agreed in December 2007, NATO will continue to cooperate closely with the population of Kosovo, the United Nations, the European Union and other international actors wherever appropriate. [28]

Dopo la stabilizzazione della sicurezza a seguito della Dichiarazione d'Indipendenza del 2008, prendendo atto del fatto che le condizioni di sicurezza del Paese erano tornate a migliorare in modo costante, nel giugno 2009 i ministri della difesa NATO decisero di adeguare gradualmente la posizione delle forze militari KFOR verso una presenza di tipo dissuasivo, finalizzata a scoraggiare il nascere di ulteriori ostilità. Nel febbraio 2010 i ministri furono informati dalle autorità militari KFOR del raggiungimento del c.d. "*Gate 1*" nella transizione della missione verso una presenza dissuasiva, con la riduzione delle truppe sul campo a circa 10 mila uomini. Il "*Gate 2*" fu raggiunto un anno più tardi. Nel frattempo la missione KFOR si occupava del graduale trasferimento di alcune funzioni, come ad esempio la protezione di siti religiosi e culturali, alla polizia del Kosovo. Il numero di militari impiegati nel Kosovo diminuì costantemente fino al 2023, quando un picco di tensioni all'interno della regione ha portato la NATO a decidere di inviare rinforzi alle truppe[27]. I circa 4500 militari KFOR attualmente in Kosovo concentrano la loro presenza nelle aree del Paese maggiormente colpite dalla tensione etnica: il nord del Paese e, in modo particolare, la città di Mitrovica, le enclavi e monasteri serbi. La Missione NATO Kosovo Force (KFOR) è stata sotto comando italiano per 14 volte dal 1999 ad oggi e lo è anche attualmente, con mandato dato l'11 ottobre 2024 al Generale di Divisione Enrico Barduani.

6.3.2 Il passaggio da UNMIK a EULEX

Con la dichiarazione d'indipendenza e l'approvazione della nuova costituzione del Kosovo terminava l'amministrazione civile temporanea guidata dalle Nazioni Unite e, di conseguenza, il ruolo di UNMIK cambiava radicalmente. Secondo i vertici ONU la presenza delle Nazioni Unite nel paese andava mantenuta, riconfigurandola nella sua interezza. Riportando le parole del Segretario Generale Ban Ki-moon:

> Recent developments were likely to have significant operational implications for the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK). Pending Council guidance, UNMIK would continue to consider resolution 1244 (1999) as the legal framework for its mandate and would continue to implement its mandate. Efforts were aimed at ensuring that the political and security situation in Kosovo and in the wider region remained stable. He urged all to reaffirm and act upon their commitments to refrain from any actions or statements that could endanger peace, incite violence or jeopardize security in Kosovo and the region.[38]

> The declaration of independence and subsequent events in Kosovo have posed significant challenges to the ability of UNMIK to exercise its administrative authority in Kosovo. To address these challenges, UNMIK, guided by the imperative need to ensure peace and security in Kosovo, has acted, and will continue to act, in a realistic and practical manner and in the light of the evolving circumstances[34]

L'esito ambiguo del processo d'indipendenza del Kosovo lasciava UNMIK in uno stato incerto, non si concludeva la missione ma, allo stesso tempo, il nuovo assetto del Paese la rendeva incapace di agire in modo efficace. Escludendo l'opzione di lasciare il Paese e interpretare il nuovo *status* del Kosovo come raggiungimento del termine della missione, gradualmente, UNMIK ha iniziato a ridefinire e in maniera sempre più astratti i suoi obiettivi e le sue intenzioni in Kosovo[108].

L'Unione Europea si era fatta carico dello sviluppo economico del Kosovo nel periodo 1999-2008, lavorando parallelamente a UNMIK e altre organizzazioni internazionali. EULEX viene istituita dal Consiglio dell'Unione europea con l'approvazione dell'Azione comune 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008. EULEX si configurava come una missione finalizzata allo sviluppo della *rule of law*, in particolare nei settori della pubblica sicurezza e ordine pubblico, dell'amministrazione della giustizia, del controllo dei confini e delle dogane; di fatto la missione era pensata per sostituire UNMIK[83]. EULEX è la più grande e più ambiziosa missione civile dispiegata dall'Unione Europea nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune. I poteri affidati ad EULEX, contrariamente a quelli di UNMIK, sono principalmente di consulenza ed assistenza, anche se sono previsti limitati poteri di annullamento e correzione di provvedimenti presi dalle autorità Kosovare; per questo motivo la missione EULEX era più largamente approvata dalle autorità kosovare rispetto alla precedente missione UNMIK che prevedeva poteri autoritativi praticamente illimitati nella mani del Rappresentante Speciale del Segretario Generale. A seguito dell'adozione della Costituzione del 15 giugno 2008, che rimuoveva gran parte dei poteri e delle funzioni di gestione delle istituzioni a UNMIK, nasceva la necessità, secondo il Segretario Generale, di un progressivo passaggio di consegne tra UNMIK e EULEX, nel quadro giuridico

della Risoluzione 1244 si configurava come delega di funzioni del Segretario Generale ad un'organizzazione regionale. Il ruolo di EULEX in Kosovo veniva riconosciuto dal Segretario Generale nel *Report* del 12 giugno 2008[35] Le aree di competenza residuale delle Nazioni Unite avrebbero riguardato il monitoraggio e la preparazione di rapporti periodici, l'agevolare la partecipazione del Kosovo ad accordi internazionali, il facilitare il dialogo fra Pristina e Belgrado; infine, la collaborazione con il governo serbo in alcune aree di competenza, a maggioranza serba. Di fatto, la presenza di UNMIK si doveva concentrare nel nord del Paese a maggioranza serba, dove il mandato di EULEX era ampiamente disconosciuto dalla popolazione a causa della posizione contraria assunta dal governo di Belgrado. La prospettiva ampiamente problematica che si presentava era quella di una partizione *de facto* del Kosovo. Solo dopo lunghi colloqui diplomatici con Belgrado, il 9 dicembre 2008, EULEX iniziava ad operare ufficialmente dispiegando le proprie forze anche nella parte nord del Kosovo.[83] È da sottolineare che l'inquadramento di EULEX all'interno della risoluzione 1244, sotto delega delle Nazioni Unite, non era condiviso dall'autorità di Pristina, che invece individuava il fondamento giuridico della presenza EULEX in Kosovo nel mandato contenuto nella Dichiarazione d'Indipendenza del 2008, ai sensi dell'art.20 della Costituzione del Kosovo[2] e dell'*European Union Joint Action* del 4 febbraio 2008. Questa posizione è stata ribadita nell'accordo di settembre 2012 tra il governo kosovaro e l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, concernente l'estensione del mandato EULEX oltre la fine del periodo originariamente previsto dal piano Athisaari. L'Unione Europea non riconosceva il Kosovo, nel senso che non tutti gli Stati membri della stessa avevano proceduto al riconoscimento del nuovo Stato ed alcuni di essi lo avevano apertamente osteggiato (come Spagna e Grecia) per paura che potesse essere un precedente impattante

sulle spinte indipendentiste interne ai propri confini. Alla missione EULEX era stata peraltro imposto un atteggiamento di *state-neutrality* nella delega dell'ONU per l'attività sul territorio. Alla missione fu dato il compito di rafforzare e garantire la stabilità di istituzioni che non aveva riconosciuto, sulla base di una nuova Costituzione e legislazione emanata dalle stesse. Di fatto, fin dal suo dispiegamento, la missione EULEX si rapportò alle istituzioni kosovare trattandole come sovrane, nel rispetto della Costituzione e delle altre leggi, che venivano applicate anche dai giudici nominati da EULEX. La missione EULEX si concentrava principalmente sul supporto al sistema giuridico e di sicurezza all'interno del Kosovo. Per garantire un miglioramento sostenibile nell'implementazione della *rule of law* in Kosovo EULEX doveva affrontare due problematiche principali: il crimine organizzato e la corruzione, che avevano raggiunto livelli altamente preoccupanti all'interno del Paese. Ad oggi possiamo ancora considerare queste come alcune delle principali sfide del Kosovo. Un altro ruolo fondamentale di EULEX fu fin dall'inizio quello di guidare il dialogo fra Pristina e Belgrado, al fine di normalizzare le relazioni fra i due Paesi: l'obiettivo sarebbe quello di raggiungere un accordo giuridicamente vincolante che affronti tutte le questioni ancora in sospeso. Dal punto di vista dell'Unione Europea il raggiungimento di un tale accordo sarebbe anche l'occasione per permettere ad entrambe le parti di progredire lungo i rispettivi percorsi di integrazione europea. Durante i primi quattro anni di missione il personale EULEX contava 3300 posizioni, di cui 2000 erano occupate da personale internazionale e 1300 da personale locale. Quando la missione fu rimodulata nel 2012 il personale venne ridotto a 1250 unità, di cui 1000 persone occupate erano locali.[47] Il mandato di EULEX è stato costantemente rinnovato, emendando l'iniziale *Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo* che prevedeva l'origi-

naria data di fine missione; l'ultima proroga è avvenuta il 5 giugno 2023 e ha confermato la presenza di EULEX fino al 14 giugno 2025[5], al momento nulla fa pensare che il mandato della missione europea non verrà ulteriormente allungato nelle immediate vicinanze di questa scadenza.

Capitolo 7

L'attuale situazione in Kosovo

All'inizio di giugno 1999, con la firma degli accordi di pace e degli accordi di Kumanovo, in Kosovo aveva fine il conflitto fra le forze militari e paramilitari serbe e jugoslave e l'esercito di liberazione del Kosovo (UçK); allo stesso tempo si interrompevano i bombardamenti NATO sul territorio serbo e kosovaro. Di fatto, anche se episodi di violenza si consumarono anche negli anni successivi, si raggiungeva nel Kosovo la pace negativa. Nel conflitto erano state distrutte gran parte delle infrastrutture, il numero dei profughi aveva superato la quota di 149mila: l'intervento internazionale sembrava l'unica via efficace per assistere la provincia durante la ricostruzione e la stabilizzazione, lungo il processo di transizione dalla pace negativa ad una pace positiva. Oggi, a distanza di 26 anni dalla fine del conflitto kosovaro, gran parte degli interventi di *ius post bellum* messi in atto in Kosovo nell'immediato dopoguerra sono ancora in corso. Per provare a capire quanto siamo vicini al raggiungimento della pace positiva nel Paese e alla conclusione delle missioni e degli interventi internazionali è necessario un riepilogo dell'attuale situazione in Kosovo in termini di stabilità economica, emergenze umanitarie in corso, qualità della vita, sicurezza, indipendenza delle istituzioni, rapporti e dialogo

internazionale.

Con un PIL pro capite medio annuo di 4889$ (circa 4480€), nel 2023 il Kosovo risulta essere il terzo Paese più povero d'Europa[105]. Per quanto il dato non sia in alcun modo incoraggiante è innegabile che la crescita economica del Paese sia stata tutto sommato costante dalla fine del conflitto ad oggi (vedi fig.8), senza che sia stato però raggiunto uno *standard* sostenibile per la popolazione. Con meno costanza, anche il tasso di occupazione è cresciuto negli ultimi dieci anni, ed ha registrato nel 2023 il suo massimo storico con il 36,50% di popolazione occupata.9. Il tasso di povertà del Paese, che indica la percentuale di popolazione che vive con meno di 6,85$ al giorno, considerato che il Kosovo è qualificato fra i Paesi a reddito medio-alto per costo della vita, toccava il 21,4% nel 2023[112].

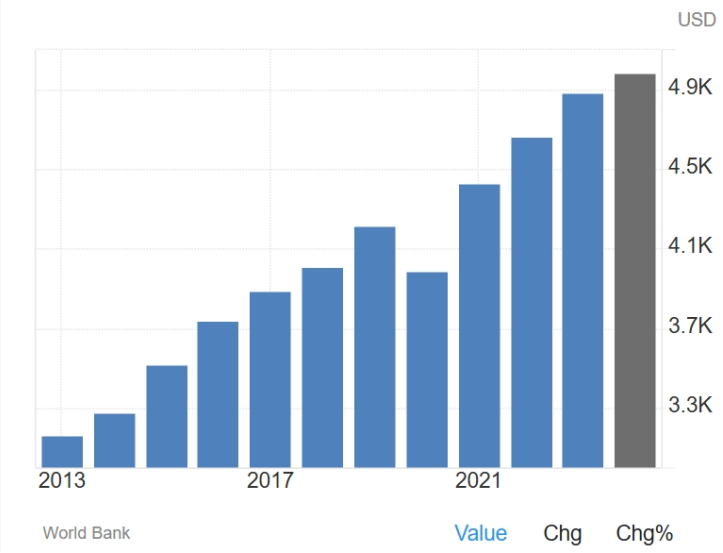


Figura 8: Valore PIL pro capite in Kosovo 2013-2024 (previsione del 2023) [103]

Uno dei maggiori fattori che influenza negativamente lo sviluppo economico del Kosovo, compromettendo l'indipendenza delle istituzioni e dell'apparato pubblico in generale e, di conseguenza, frenando anche possibili investimenti

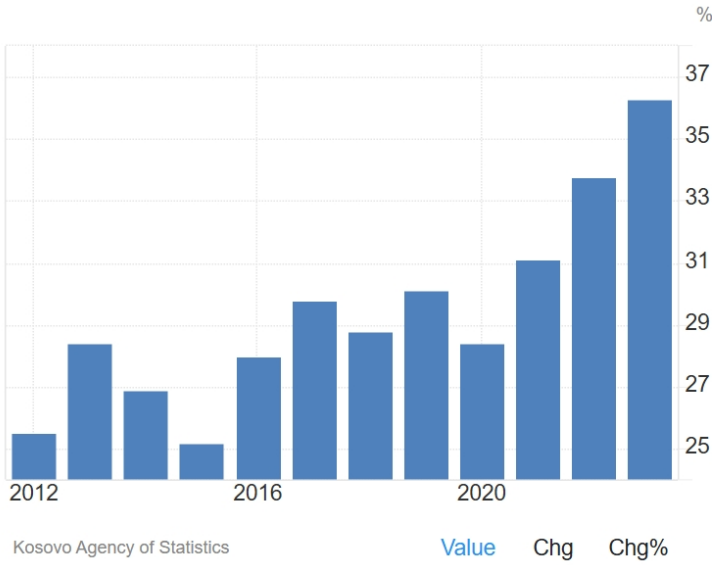
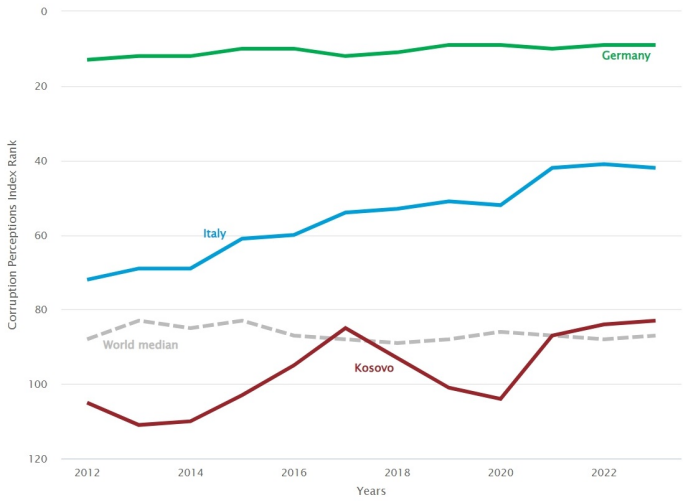


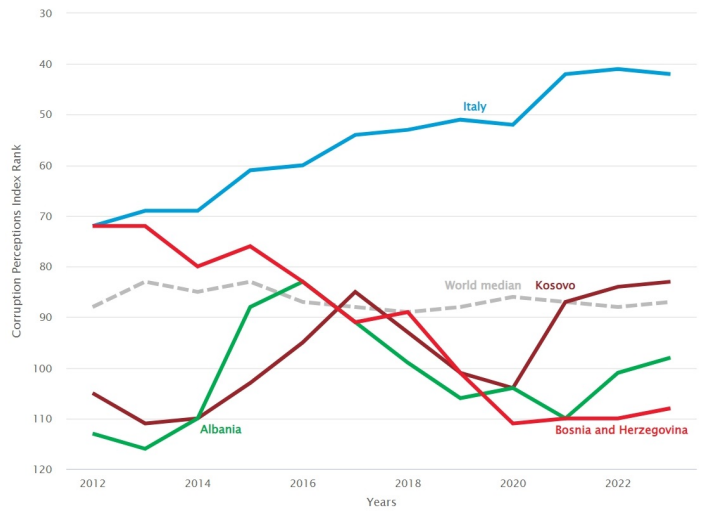
Figura 9: Tasso di occupazione in Kosovo 2012-2023 [104]

esteri nel Paese, è il diffusissimo fenomeno della corruzione. L'indice di percezione della corruzione in Kosovo è molto alto, soprattutto se comparato con i dati di altre realtà dell'Europa occidentale (vedi fig.10a). Se, però, analizziamo la percezione della corruzione in altri Paesi dell'area balcanica, come Albania e Bosnia ed Erzegovina, possiamo facilmente comprendere come il problema sia endemico in tutta la regione balcanica (vedi fig. 10b).

I fattori della povertà diffusa e della mancanza di opportunità di lavoro non lasciano a molti cittadini del Kosovo altra scelta se non quella di emigrare verso altri Paesi nella speranza di trovare condizioni di vita migliori. Non è facile trovare dati sul fenomeno dell'emigrazione dal Kosovo; mentre si possono ricostruire le richieste di permessi di soggiorno di cittadini e cittadine kosovari all'estero, rimane oscuro il numero di persone che tenta di lasciare il Paese illegalmente, attraversando la Serbia per giungere fino ai confini dell'Unione Europea. Si stima che nel periodo 2012-2016 più di 122 mila persone siano emigrate dal Kosovo verso i Paesi dell'Unione Europea e soprattutto in



(a) *Kosovo, Italia, Germania, mediana mondiale*



(b) *Kosovo, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Italia, mediana mondiale*

Figura 10: Indice di percezione della corruzione 2012-2023 [111]

Germania[76]. I flussi migratori dei Kosovari diretti verso l'Unione Europea sono stati inglobati a partire dal 2015 circa nella c.d. rotta balcanica, uno dei percorsi principali intrapresi ogni anno da decine di migliaia di migranti provenienti da Paesi instabili del Medio Oriente, dell'Asia centrale, dell'Africa settentrionale e dell'Asia minore, per cercare di entrare in Unione Europea dai confini dei Paesi che costituiscono l'estremo margine dell'UE, come Croazia, Ungheria, Romania e Bulgaria. La rotta balcanica è divenuta negli ultimi anni tristemente nota per la violenza esercitata dalla polizia di frontiera per il respingimento forzato di coloro che provano a superare illegalmente il confine, con la conseguenza che migliaia di persone rimangono bloccate alle porte dell'UE cercando, tentativo dopo tentativo, di superare la frontiera.[89] Un altro dato fondamentale da prendere in considerazione è che si stima che più del 15% del PIL del Kosovo derivi da denaro inviato o riportato nel Paese dagli emigrati all'estero (vedi 11).

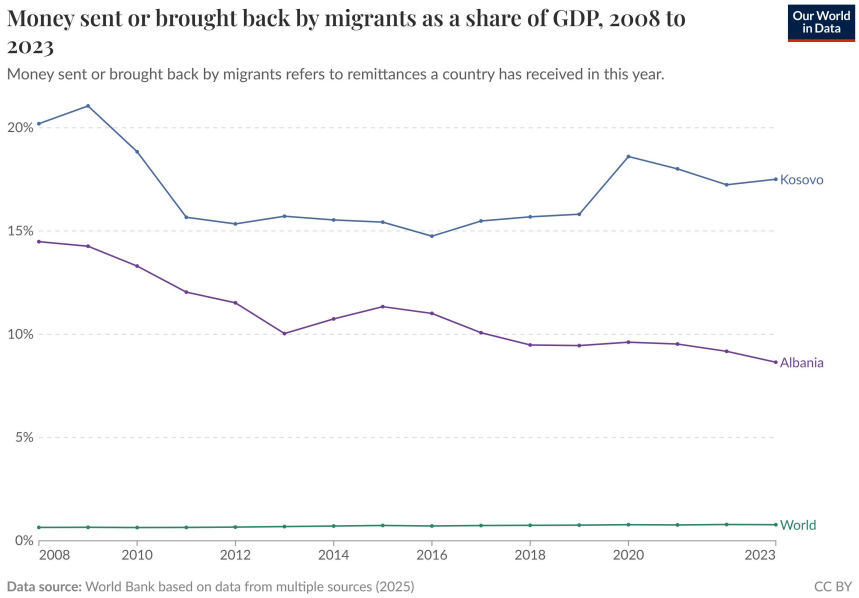


Figura 11: Denaro inviato o riportato dai migranti come quota del PIL, dal 2008 al 2023[91]

Come è facile comprendere dall'analisi del grafico fig.11 questo dato riguardante il Kosovo non è soltanto in controtendenza rispetto alle media mondiale, ma è anche superiore rispetto a quello di altri Paesi appartenenti alla stessa regione balcanica, che a loro volta hanno un altissimo tasso di emigrazione, come l'Albania.

Il Kosovo si configura nel suo complesso come luogo di transito e di fragilità economica, con la presenza di istituzioni giovani e ampiamente corruttibili. Tutto ciò rappresenta un terreno fertile per il diffondersi della criminalità organizzata e dei suoi traffici illeciti.

Il Kosovo è attualmente riconosciuto come Stato indipendente da circa 100 Paesi, il numero è incerto perché alcuni Stati hanno assunto una posizione ambigua tale da rendere difficile la loro classificazione. Il Kosovo di fatto intrattiene rapporti diplomatici e commerciali anche con Stati che non riconoscono l'indipendenza del Paese, ma di fatto accettano quantomeno la legittimità delle sue istituzioni. Fin dalla Dichiarazione d'Indipendenza la politica estera del Kosovo si è indirizzata nel senso di provare a garantire l'accesso del nuova Stato a diverse organizzazioni multilaterali, ottenendo successo in svariate occasioni, per esempio con la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, e vedendo rifiutata la propria richiesta in altre, come nel caso della domanda di adesione all'UNESCO rifiutata nel 2015 per mancanza di sufficienti voti favorevoli.[64] L'obiettivo del governo del Kosovo, nel perseguire questa politica, era quello di rafforzare il riconoscimento dell'indipendenza e sovranità del Paese. Tra il 2018 e il 2019 un certo numero di Stati, principalmente localizzati nell'Africa Subsahariana, che avevano in precedenza riconosciuto l'indipendenza del Kosovo hanno deciso di ritirare tale riconoscimento. Tale passo indietro sembra poter essere collegato alla politica del ministro degli esteri serbo Dačić, che aveva dichiarato il suo

obiettivo di avviare una campagna di de-riconoscimento per ridurre il numero di Stati che riconoscono il Kosovo a meno della metà degli Stati appartenenti alle Nazioni Unite. È stata anche aperta un'inchiesta su presunte tangenti e accordi economici illeciti che coinvolge, oltre al ministro, l'imprenditore serbo Cizelj e il governo russo. Il 4 settembre 2020 l'allora primo ministro del Kosovo Hoti e il presidente serbo Vučić firmarono un accordo di "Normalizzazione Economica" a Washington: fra i vari punti si prevedeva anche, per il Kosovo, una moratoria di un anno sulle richieste di adesione ad altre organizzazioni internazionali, mentre la Serbia, per lo stesso periodo, si impegnava a non portare avanti la sua campagna internazionale di de-riconoscimento del Kosovo. Mentre il Kosovo ha rispettato gli accordi non presentando alcuna domanda nel periodo di moratoria, le numerose visite e colloqui con Paesi dell'Africa, dell'Asia e del Sud America che il ministro serbo Dačić ha condotto fra il 2020 e il 2021 sollevano molti dubbi sull'effettivo rispetto dell'accordo da parte della Serbia, così come le dichiarazioni dei *leader* serbi che, a partire dalla fine della durata dell'accordo, hanno sostenuto che secondo le loro previsioni molti altri Stati ritireranno il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo.[64] Nel 2022 il Kosovo ha presentato domanda di adesione all'Unione Europea, la cui valutazione è ancora in corso. In definitiva, possiamo dire che ancora oggi il Kosovo si trova in una drammatica situazione di incertezza per quanto riguarda il suo riconoscimento internazionale da parte di Stati ed organizzazioni internazionali e regionali, che sembrano decidere discrezionalmente in base ai propri interessi quando e se concedere al Kosovo lo *status* di Stato indipendente e quando no, in un'infinita partita di scacchi di cui fanno le spese i cittadini kosovari. Forse ciò che più si può rimproverare all'intervento internazionale delle Nazioni Unite del 1999 è proprio la scelta di rimandare a un futuro imprecisato le decisioni sullo *status* definitivo del

Kosovo, senza assumere una posizione chiara in merito e adottando la politica "*standar before status*", mancanza di posizionamento mantenuta dalle Nazioni Unite anche a seguito della Dichiarazione d'Indipendenza con l'adozione di un atteggiamento di neutralità sulla questione dell'indipendenza; di fatto la conseguenza di queste decisioni è che lo *status* del Kosovo è tuttora incerto in termini di riconoscimento internazionale.

La battaglia politica internazionale della Serbia nel promuovere il disconoscimento dell'indipendenza del Kosovo è rappresentazione pratica del livello di normalizzazione dei rapporti fra i due Paesi. Di fatto, dopo il 4 settembre 2020 pochi progressi sono stati fatti nel dialogo fra i due Paesi, nonostante l'intervento dell'Unione Europea. Gli anni più recenti sono stati fra i più difficili per le relazioni fra Serbia e Kosovo dopo la fine del conflitto. La tensione tra i due Paesi è cresciuta a partire da settembre 2021, con l'aprirsi della c.d. "guerra delle targhe", legata alla decisione del presidente kosovaro Kurti di non riconoscere targhe e documenti di circolazione serbi, di fatto costringendo i possessori di veicoli a procurarsi targa e documentazione provvisorie della Repubblica del Kosovo, fornite a pagamento; il provvedimento è stato presentato da Kurti come una misura di reciprocità, dato che la Serbia già non consentiva ai veicoli con targhe kosovare di entrare nel Paese.[73] Nel nord del Kosovo si sono accese numerose proteste per tale provvedimento e l'UE è intervenuta per fare da mediatore, senza però trovare una soluzione definitiva. Le proteste infatti si sono riaccese ed aggravate a partire dal nuovo annuncio dell'avvio del piano graduale per l'applicazione delle nuove regole sulla circolazione dei veicoli. Tali proteste hanno anche previsto le dimissioni di massa di gran parte del personale pubblico di etnia serba, compresi parlamentari, giudici e sindaci. Le dimissioni hanno portato a nuove elezioni amministrative in molte delle città principali del nord del Paese, boicottate dalla maggioranza serba

che non si è recata a votare. Le città di Zubin Potok, Zvečan, Leposavić e Kosovska Mitrovica hanno, di conseguenza, eletto sindaci di etnia albanese, con un affluenza media alle urne del 3%. Il 26 maggio 2023, giorno dell'insediamento dei neo-eletti sindaci, sono scoppiate nuove violentissime proteste, in cui si sono trovati coinvolti anche militari della missione internazionale KFOR (almeno 30 sono rimasti feriti), che successivamente ha chiesto rinforzi con l'invio di 700 nuove unità. Nonostante i numerosi appelli di Bruxelles per mettere fine alle violenze, la situazione fra Kosovo e Serbia ha raggiunto il picco della tensione il 24 settembre, con l'attentato terroristico ai danni della polizia kosovara, avvenuto nei pressi del monastero serbo-ortodosso di Banjska, in cui erano coinvolte persone vicine al governo serbo, così come sarebbero provenienti dalla Serbia le armi utilizzate nell'attacco. L'accordo fra Kosovo e Serbia è stato raggiunto solo nei primi giorni del 2024, dopo quasi due anni e mezzo di costanti tensioni, anche grazie alla mediazione delle istituzioni dell'Unione Europea[41]. La storia recente, quindi, ci racconta di rapporti tutt'altro che normalizzati e pacifici fra Kosovo e Serbia.

Ad oggi sembra evidente che le missioni internazionali presenti in Kosovo, o almeno parte di esse, siano indispensabili per il mantenimento di efficienza e stabilità nel Paese. La domanda che è necessario porsi è se esse siano state organizzate e stiano tuttora lavorando nella maniera più efficace al raggiungimento dei loro scopi. Prima di tutto, come anticipato nel capitolo precedente, il ruolo di UNMIK dopo la Dichiarazione d'Indipendenza del 2008 è rimasto incerto in termini di poteri esercitati dalla missione ONU e di ripartizione di competenze con la nuova missione EULEX. L'unica certezza è che l'operato di UNMIK si è concentrato a partire dal 2008 nella parte nord del Paese, tanto che l'attuale sede della missione si trova nella città di Mitrovica. Ciò ha contribuito a consolidare ulteriormente il confine fra

le città del nord a maggioranza serba e il resto del Kosovo, che a seguito di questo cambiamento non erano più solo distinti sulla base di differenze etniche e dalla presenza di istituzioni parallele serbe governate da Belgrado nella parte settentrionale del Kosovo, ma anche dalla presenza di due diverse missioni internazionali con cui interfacciarsi. Contrariamente agli originari piani contenuti nella Risoluzione 1244 non si ha ora un'esplicita divisione di compiti fra le diverse missioni internazionali presenti sul territorio, non solo fra EULEX e UNMIK, ma si ha una sovrapposizione di ambiti d'intervento anche con KFOR. La missione KFOR della NATO, fin dalla sua origine nel 1999, in qualità di missione militare ha come scopo fondamentale il mantenimento della sicurezza nel Paese. È da sottolineare che sono però le forze di polizia del Kosovo, che nel tempo anche KFOR ha contribuito a formare, le prime addette alla sicurezza, EULEX è la seconda e la missione KFOR la terza; è quindi necessaria una costante e celere comunicazione fra le tre realtà ogni volta che un grande intervento di messa in sicurezza deve essere attuato e ciò inevitabilmente rallenta la prontezza d'intervento che è di fondamentale importanza in situazioni in cui la sicurezza pubblica è in pericolo. Accertato che permane una limitata necessità della presenza internazionale nel territorio, rimangono più dubbi sul fatto che la struttura e organizzazione scelte siano le migliori possibili. Inoltre, è difficile capire se esista per tali missioni una strategia d'intervento per il perseguimento di obiettivi precisi e concreti, al raggiungimento dei quali lo scopo della missione sia esaurito e la presenza sul territorio Kosovaro diventi, di conseguenza, non più necessaria. Le missioni vengono rinnovate di anno in anno sulla base di criteri non ben specificati e sembra mancare del tutto sia un *transition compact* (vedi 3) sia una *exit strategy*.

Conclusione

Nella prima parte di questa tesi si è avuto modo di analizzare le origini storiche di un concetto con radici antiche come lo *ius post bellum*, l'opportunità della sua introduzione e della tripartizione della materia del diritto internazionale dei conflitti armati. Non è facile però, e a mio avviso nemmeno opportuno, distinguere tale concetto dal suo contenuto: come è stato detto in precedenza, infatti, lo *ius post bellum* è un termine nuovo di cui si propone l'introduzione al fine di incorporare al suo interno una branca del diritto che non è affatto nuova, ma che opera costantemente quanto meno a partire dalla creazione delle Nazioni Unite nel 1945. Gli interventi di *ius post bellum* si sono ulteriormente consolidati con il nascere di altre Organizzazioni Internazionali come, ad esempio, Banca Mondiale, NATO, OSCE, Unione Europea; in tale modo si è aumentato il numero di attori che possono contribuire all'intervento post-bellico e ciò significa, da un lato, che maggiore è la forza lavoro potenzialmente coinvolgibile e, dall'altro, che in mancanza di costante coordinamento fra tali organizzazioni possa calare drasticamente l'efficienza dell'intervento. Integrando sotto l'ampio concetto di *ius post bellum* tutte le fonti che se ne occupano sarebbe più facile individuare ed eliminare eventuali sovrapposizioni che risultino essere in contrasto fra loro o superflue, migliorando il coordinamento fra le fonti della materia in

oggetto. Il problema che risiede, invece, nella non esplicitazione degli obblighi appartenenti allo *ius post bellum* è che gli interventi sono lasciati alla decisione discrezionale di Organizzazioni internazionali e singoli Stati, che compiono queste scelte principalmente sulla base di due fattori: il *budget* a loro disposizione e l'interesse politico-economico che hanno nell'area coinvolta. In questo modo gli interventi cambiano forma di volta in volta, ma non secondo una logica di adattamento alle esigenze del caso pratico e seguendo la strategia che è più funzionale al raggiungimento della pace positiva nel contesto concreto, ma seguendo tutt'altra logica: di adattamento all'interesse dell'interveniente. La principale critica che viene invece sollevata all'introduzione dello *ius post bellum* è che sia una riforma inutile, che non darebbe risultati dal punto di vista pratico. Aprendo la discussione sul caso di studio del Kosovo non si possono definire gli interventi di *ius post bellum*, messi in atto nel territorio tramite l'aiuto di numerose Organizzazioni Internazionali, come un totale fallimento. A differenza di parte dei Paesi in cui la comunità internazionale è intervenuta nel post-conflitto con l'obiettivo di raggiungere la stabilità della pace, in cui si è giunti in realtà alla riapertura del conflitto (circa 50%) o all'ascesa di regimi autoritari a capo del Paese (circa 72%)[48], oggi il Kosovo è in una situazione di pace, seppur precaria, e può vantare istituzioni democratiche. Del resto, la guerra in Kosovo è stato uno degli eventi che ha maggiormente attirato l'attenzione degli attori internazionali, per una combinazione di fattori quali periodo storico, copertura mediatica e strategicità del territorio per l'equilibrio di vari interessi politici: infatti, per diversi anni il Kosovo ha ricevuto più fondi internazionali dell'intera Africa[53]. Analizzare in modo approfondito la situazione in Kosovo e metterla in relazione con la situazione di altri Paesi che hanno avuto esperienza di un conflitto nel "recente" passato apre un'ancora più approfondita discussione sulla necessità di

intervenire legislativamente con l'introduzione del concetto di *ius post bellum*. Per quanto la valutazione riguardante l'efficacia dell'applicazione dello *ius post bellum* nel contesto post-conflittuale del Kosovo non possa essere portata a termine nel giudizio sulla sua efficacia, perché molti degli interventi sono ad oggi in corso e non possono essere considerati come compiuti, non possiamo prescindere da quest'ultimo dato: a distanza di quasi 26 anni dalla fine della guerra il Kosovo è ad oggi ancora considerato un contesto post-conflittuale, in regime di applicabilità dello *ius post bellum*. Non possiamo nemmeno ignorare i dati riportati nel Capitolo 7 riguardanti la situazione generale del Kosovo, che rimane fra i Paesi più poveri d'Europa, con una qualità della vita molto bassa per i propri cittadini. Prendendo in considerazione il caso del Kosovo e le altre esperienze internazionali che si sono rivelate anche peggiori possiamo con certezza dire che l'attuale sistema pensato per l'intervento nel post-conflitto è carente sotto diversi punti di vista. Potrebbe la soluzione a questa problematica essere l'introduzione del concetto di *ius post bellum*? Come detto in precedenza ciò di sicuro incoraggerebbe l'attenzione verso il momento della transizione dal conflitto alla pace, sottolineando l'importanza fondamentale della sua gestione alla fine di garantire la pace mondiale. Anche se non si può affermare che ogni soluzione risieda nell'introduzione dello *ius post bellum*, è facile concordare sul fatto che l'attuale assetto della gestione del post-conflitto si sta rilevando fallimentare, senza che vi sia alcun tipo di intervento sulla materia la situazione non può che protrarsi nel futuro, consegnando ai Paesi in situazione di post-conflitto, nel migliore dei casi, decenni di presenza internazionale sul territorio, precarietà ed incertezza. L'introduzione dello *ius post bellum* garantirebbe quanto meno un passo in avanti verso una più generale riforma, che porti ad un nuovo modo di pensare il momento della transizione dal conflitto alla pace, che non è certo un lavoro

semplice ma è quanto mai essenziale, e andrebbe svolta nel minor tempo possibile, anche alla luce del fatto che sono oggi molti i conflitti aperti o in uno stato precario di stallo.

Bibliografia

Fonti

[1] Assembly of the Republic of Kosovo. *Amendment of the Constitution of the Republic of Kosovo*. 3 Ago. 2015.

[2] Assembly of the Republic of Kosovo. *Constitution of the Republic of Kosovo*. 2008.

[3] Assembly of the Republic of Kosovo. *Kosovo Declaration of Indipendence*. par.5. 17 Feb. 2008.

[4] Assembly of the Republic of Kosovo. *Law No. 05/L-053*. 3 Ago. 2015.

[5] Council of Europe. *Amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo*. 5 Giu. 2023.

[6] Council of Europe. *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*. Giu. 2004.

[7] Council of Europe. *Resolution 1782*. 25 Gen. 2011.

[8] Unione Europea. *Trattato di Lisbona*. 17 Dic. 2007.

[9] United Nations. *Carta delle Nazioni Unite*. 1945.

[10] United Nations. *Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*. 25 Mag. 1993.

[11] UNMIK. *A Constitutional framework for provisional self-government in Kosovo, Regulation No. 2001/9*. 15 Mag. 2001.

[12] UNMIK. *Regulation No. 1999/24*. par. 1.3. 12 Dic. 1999.

Prassi

[13] Boutros Boutros-Ghali. *An agenda for peace*. 1995.

[14] Consiglio europeo and Consiglio dell'Unione Europea. *Cooperazione dell'UE in materia di sicurezza e difesa*. 2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/it/policies/defence-security/%5C#:~:text=Al%5C%20momento%5C%20le%5C%20missioni%5C%20e%5C%20le%5C%20operazioni%5C%20PSDC,finanziamenti%5C%20nell%5C%27ambito%5C%20dello%5C%20strumento%5C%20europeo%5C%20per%5C%20la%5C%20pace..

[15] Government of the Republic of Serbia website. *Ahtisaari's proposal unacceptable and illegitimate for Serbia*. 7 Feb. 2007. URL: https://www.srbija.gov.rs/vest/en/31550/ahtisaaris-proposal-unacceptable-and-illegitimate-for-serbia.php.

[16] Government of the Republic of Serbia website. *Serbia will not accept an independent Kosovo-Metohija*. 21 Feb. 2007. URL: https://www.srbija.gov.rs/vest/en/31893/serbia-will-not-accept-an-independent-kosovo-metohija.php.

[17] Antonio Guterres. *Guidance Notes of the Secretary-General on United Nations Constitutional Assistance*. Set. 2020.

[18] Jean-Marie Henckaerts e Louise Doswald-Beck. *Customary International Humanitarian Law*. Vol. I. Traduzione italiana disponibile sul sito ufficiale ICRC. Cambridge University Press, 2005.

[19] ICISS. *The Reponsability to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Dic. 2001.

[20] ICJ. *Accordance with international law of the unilateral declaration of indipendence in respect of Kosovo, Advisory Opinion*. 22 Lug. 2010.

[21] ICJ. *Democratic Republic of the Congo v. Uganda*. par. 72-91. 2005.

[22] ICJ. *Nicaragua v. United States of America*. 27 Giu. 1986.

[23] ICJ. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion*. par. 174 et seq. 1949.

[24] ICTY. *Prosecutor v. Dusko Tadić*. par.70. 2 Ott. 1995.

[25] ICTY. *Prosecutor v. Limaj, Bala and Musliu*. par. 84-90. 30 Nov. 2005.

[26] Kosovo Specialist Chambers. *The Specialist Prosecutor v. Salih*. 5 Nov. 2020.

[27] North Atlantic Treaty Organization Website. *NATO's role in Kosovo*. 10 Feb. 2025. URL: `https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm%5C#evolution`.

[28] North Atlantic Treaty Organization Website. *Statement by the North Atlantic Council after Kosovo's declaration of independence. Press Release (2008)025*. 18 Feb. 2008. URL: `https://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-025e.html%5C#:~:text=Following%5C%20Kosovo%5C%E2%5C%80%5C%99s%5C%20declaration%5C%20of%5C%20independence%5C%20yesterday%5C%2C%5C%20NATO%5C%`

20reaffirms,2007%5C%2C%5C%20unless%5C%20the%5C%20UN%5C%20Security%5C%20Council%5C%20decides%5C%20otherwise..

[29] Bernard Oberson. *Diritto Internazionale Umanitario. Risposte alle vostre domande*. 2002. URL: https://cri.it/wp-content/uploads/2021/01/Diritto_Internazionale_Umanitario._Risposte_alle_vostre_domande.pdf.

[30] OECD. *International Support to Post-Conflict Transition: Rethinking Policy, Changing Practice. DAC Guidelines and Reference Series*. OECD Publishing, 2012.

[31] UN Security Council. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. 6 Giu. 2000. URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%5C%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%5C%7D/kos%5C%20S2000%5C%20538.pdf.

[32] UN Security Council. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. par.30. 17 Lug. 2002. URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%5C%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%5C%7D/kos%5C%20S2002%5C%20779.pdf.

[33] UN Security Council. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. 17 Nov. 2004. URL: https://docs.un.org/en/S/2004/907.

[34] UN Security Council. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. par.30. 28 Mar. 2008. URL: https://docs.un.org/en/S/2008/211.

[35] UN Security Council. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*. 12 Giu. 2008. URL: https://docs.un.org/en/S/2008/354.

[36] UNHCR Website. *Kosovo Crisis Update*. 18 Ago. 1999. URL: https://www.unhcr.org/news/kosovo-crisis-update-77.

[37] UNHCR Website. *Regional Office in South Eastern Europe - Returnees in Kosovo*. 2017. URL: https://reporting.unhcr.org/regional-office-south-eastern-europe-returnees-kosovo-2.

[38] United Nations. *Security Council meets in emergency session following Kosovo's declaration of indipendence, eigth membrs sharply divided on issue*. 18 Feb. 2008. URL: https://press.un.org/en/2008/sc9252.doc.htm.

Dottrina

[39] S. Agostino. *La città di Dio*. A cura di Patrizio Sanasi. edizioni Acrobat.

[40] Pietro Aleotti. *Balcani: come i media serbi insultano gli albanesi (e vengono condannati)*. 12 Nov. 2018. URL: https://www.eastjournal.net/archives/93172.

[41] Federico Baccini. «Si chiude dopo due anni e mezzo la 'battaglia delle targhe' tra Serbia e Kosovo (grazie alla mediazione Ue)». In: *eu news* (8 gen. 2024). URL: https://www.eunews.it/2024/01/08/kosovo-serbia-fine-battaglia-targhe-ue/.

[42] Giorgio Badiali. *Il diritto di pace di Alberico Gentili*. Fagnano Alto: Editrice il Sirente, 2010.

[43] Christine Bell. «Peace Settlements and Human Rights: A Post-Cold War Circular History». In: *Journal of Human Rights Practice* 9 (2017). A cura di Oxford University Press, pp. 361–362.

[44] Christine Bell, Racher Anderson et al. *Peace Agreements Database and Dataset*. 2018. URL: https://www.peaceagreements.org/publications.

[45] Christine Bell e Kimana Zulueta-Fulscher. «Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process». In: *Policy Paper* 13 (2016).

[46] Jean-Christian Cady e Nicholas Booth. «Internationalized Courts in Kosovo: An UNMIK Perspective». In: *Internationalized Criminal Courts*. Oxford University Press, 2004.

[47] Andrea Lorenzo Capussela. *State-building in Kosovo. Democracy, corruption and the EU in the Balkans*. I.B.Tauris, 2015.

[48] Ida Caracciolo. «Stabilizzazione della pace, situazioni di crisi e regimi emergenziali di tutela dei diritti umani. Lex vincit necessitatem». In: *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti umani*. a cura di Ida Caracciolo e Umberto Montuoro. Giappichelli editore, 2021.

[49] Andrea Carcano. «Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte internazionale di giustizia riguardante il Kosovo». In: *Rivista di diritto internazionale* 4 (2010). A cura di Giuffré Editore, pp. 1135–1143.

[50] Andrea Castaldo. *Il ruolo della Banca Mondiale nel contrasto alla corruzione*. 11 Giu. 2021. URL: https://www.altalex.com/

documents/news/2021/11/06/ruolo-banca-mondiale-contrasto-corruzione.

[51] Maria Stefania Cataleta e Chiara Loiero. *The Kosovo Specialist Chambers The last resort for justice in Kosovo?* LAMBERT Academic Publishing, 2021.

[52] Giovanni Cellamare. «In tema di cooperazione tra Nazioni Unite, Unione Africana e Unione Europea in situazioni di peacekeeping e di post-conflict peacebuilding». In: *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti umani*. a cura di Ida Caracciolo e Umberto Montuoro. Giappichelli editore, 2021.

[53] Mauro Cereghini. «Prima delle bombe». In: *Osservatorio Balcani e Caucaso* (25 mar. 2009). URL: https://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Prima-delle-bombe-45177.

[54] John Cernone e Clive Baldwin. «Explaining and Evaluating the UNMIK Court System». In: *Internationalized Criminal Courts*. Oxford University Press, 2004.

[55] Josè Comblin. *Teologia della pace*. Roma: Paoline, 1966.

[56] Tommaso D'Aquino. «Lettera 189, a Bonifacio». 417/418 d.C.

[57] Tommaso D'Aquino. «Lettera 229,2, a Dario Governatore dell'Africa, inviato di pace». Stima 428.

[58] Tommaso D'Aquino. *Somma contro i Gentili*. Vol. 3. a cura di Tito S. Centi. Unione tipografico-editrice Torinese, 1975. Cap. 146.5, p. 926.

[59] Eric De Brabandere. «The Concept of Jus Post Bellum in International Law: A Normative Critique». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 7.

[60] Francisci De Victoria. *De Indis et De iure belli relectiones*. The Carnegie Institution of Washington, 1557.

[61] Erika Degortes. «L'ederdità di Jonah Galtung negli studi per la pace». In: *Scienza e Pace Magazine* (27 feb. 2024). curato dal centro interdisciplinare "Scienze per la Pace" dell'Università di Pisa.

[62] Jennifer S. Easterday. «Peace Agreements as a Framework for Jus Post Bellum». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 20.

[63] Mark Evans. «At War's End: Time to Turn to Jus Post Bellum?» In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 2.

[64] Arbër Fetahu. «Kosovo's membership into International Organizations after the expiration of the moratorium: opportunities, challenges and the road ahead». In: *Group for Legal and Political Studies* (set. 2022). URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/DELEGATIONS/DSEE/DV/2022/11-03/25.GLPSPolicyAnalysis_Kosovos-MembershipEN.pdf.

[65] Jurgen Friedrich. «UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty». In: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Vol. 9. Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

[66] Michele Gagliardini. «Il principio di complementarietà nello Statuto di Roma e la ricostruzione della pace». In: *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti umani*. a cura di Ida Caracciolo e Umberto Montuoro. Giappichelli editore, 2021.

[67] James Gallen. «Jus Post Bellum: An Interpretive Framework». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 4.

[68] Alberico Gentili. *De iure belli*. Vol. I. 1598. Cap. VI.

[69] Alberico Gentili. *De iure belli*. Vol. I. 1598. Cap. IX.

[70] Alberico Gentili. *Del diritto di guerra di Alberigo Gentile*. Vol. III. traduzione e discorso di Antonio Fiorini. Livorno: Tipografia di Francesco Vigo, 1877.

[71] Ugo Grozio. *Il diritto di guerra e di pace*. Vol. III. a cura di Carlo Galli e Antonio Del Vecchio. Napoli: Istituto italiano per gli studi di filosofia Press, 2023.

[72] Peter Haggenmacher. «Grozio e Gentili: una nuova valutazione della prolusione di Thomas E. Holland». In: *Silete Theologi in Munere Alieno*. A cura di Cedam. 2011.

[73] ISPI - Istituto per gli studi di politica internazionale. *Tra Serbia e Kosovo è ancora 'guerra delle targhe'*. 1 Ago. 2022. URL: `https:`

//www.ispionline.it/it/pubblicazione/tra-serbia-e-kosovo-e-ancora-guerra-delle-targhe-35917.

[74] Jens Iverson. *The function of Jus Post Bellum in international law*. 21 Set. 2017.

[75] Dov Jacobs. «Targeting the State in Jus Post Bellum: Toward a Theory of Integrated Sovereignties». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 21.

[76] Natalija Jakovljević et al. «Via dai Blacani». In: *Osservatorio balcani e caucaso* (9 gen. 2019). URL: https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Via-dai-Balcani-191525.

[77] John R.W.D Jones e Steven Powles. *International Criminal Practice*. Oxford University Press, 2003.

[78] Immanuel Kant. *Per la pace perpetua*. Traduzione di Giuliana Mancuso. Garzanti, 2024.

[79] Oliver Kaplan. *Reintegration Around the World: Insights from the DDR Program Dataset (DDRPD), 1953-2020*. Folke Bernadotte Academy (FBA), giu. 2024.

[80] Jann K. Kleffner. «Towards a Functional Conceptualization of the Temporal Scope of Jus Post Bellum». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 15.

[81] Heike Krieger, cur. *The Kosovo conflict and international law: an analytical documentation, 1974-1999*. Cambridge university press, 2001.

[82] Dick Leurdijk e Dick Zandee. *Kosovo: From Crisis to Crisis*. Routledge, 2018.

[83] Enrico Milano. *Formazione dello stato e processi di state-building nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2013.

[84] Mondo Internazionale. *Il paradosso di UNMIK*. 24 Gen. 2022. URL: https://mondointernazionale.org/en/focus-allegati/il-paradosso-di-unmik.

[85] Antonello Mori e Antonio Senneca. «Guerra giusta, giusta guerra? Riflessioni sull'evoluzione del concetto bellum iustum dall'antichità allo statuto delle Nazioni Unite». In: *Guerre giuste: indagini sulla necessità di un casus belli*. A cura di Arma Mater Studiorum. Nov. 2020.

[86] Egeria Nalin. «Ristabilimento della pace e lotta all'impunità dei crimini: il ruolo della giustizia di transizione». In: *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti umani*. a cura di Ida Caracciolo e Umberto Montuoro. Giappichelli editore, 2021.

[87] Laurie Nathan. «The real deal? The post-conflict constitution as a peace agreement». In: *The European Journal of International Law* 17 (2007).

[88] Danijela Nenadic. «Serbia will not accept an independent Kosovo-Metohija». In: *Osservatorio Balcani e Caucaso* (18 feb. 2008). URL: https://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Belgrado-le-reazioni-40360.

[89] Openpolis. *I muri e le violenze sulla rotta balcanica*. 2 Set. 2022. URL: https://www.openpolis.it/i-muri-e-le-violenze-sulla-rotta-balcanica/.

[90] Brian Orend. «Jus Post Bellum: The Perspective of a Just-War Theorist». In: *Leiden Journal of International Law* 20 (2007), pp. 571–591.

[91] Our World in Data. *Money sent or brought back by migrants as a share of GDP*. 12 Mar. 2015.

[92] Stephan Parmentier. «Giustizia transizionale e riconciliazione per i crimini internazionali: che ne detiene la roadmap?» In: *Promotion Iustitiae* 103 (2009).

[93] Benjamin Petrini. «I programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione per ex-combattenti: linee guida e considerazioni preliminari». In: *Panorama 2013*. a cura di Nicola Pedde, Karim Mezran, Massimo Fogari, Claudio Catalano. IGS, 2013.

[94] Jože Pirjevec. *Le guerre jugoslave 1991-1999*. Einaudi, 2001.

[95] Natalino Ronzitti. *Diritto internazionale dei conflitti armati*. Torino: Giappichelli Editore, 2021.

[96] Elena Sciso, cur. *L'intervento in Kosovo. Aspetti internazionalistici e interni*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2001.

[97] Gianluca Serra. *Le corti penali "ibride": verso una quarta generazione di tribunali internazionali penali? Il caso del Kosovo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2007.

[98] Carsten Stahn. «"Jus ad bellum" "jus in bello"... "jus post bellum"? Rethinking the Conception of the Law of Armed Force». In: *The European Journal of International Law* 17 (2007).

[99] Carsten Stahn. «Jus Post Bellum and Just Peace». In: *Just Peace After Conflict*. A cura di Carsten stahn e Jens Iverson. Oxford University Press, 2020. Cap. 1.

[100] Letizia Storchi. «Le dimissioni di Thaci e il tribunale speciale per il Kosovo». In: *Geopolitica.info* (22 nov. 2020). URL: `https://www.geopolitica.info/le-dimissioni-di-thaci-e-il-tribunale-speciale-per-il-kosovo/`.

[101] Marcus Tanner. «Milosevic carries off the battle honours». In: *The Indipendent* (29 giu. 1989).

[102] Ruti Teitel. «Rethinking Jus Post Bellum in an Age of Global Transitional Justice: Engaging with Michael Walzer and Larry May». In: *The European Journal of International Law* 24 (2013).

[103] Trading Economics. *Kosovo - PIL pro capite*. 12 Mar. 2025.

[104] Trading Economics. *Kosovo - Tassi di occupazione*. 12 Mar. 2025.

[105] Trading Economics. *PIL pro capite - elenco dei paesi - Europa*. 12 Mar. 2025.

[106] Fabrizio Truini. *La pace in Tommaso D'Aquino*. Città nuova editrice, 2008, p. 308.

[107] Roxana Vatanparast. «Waging Peace: Ambiguities, contradictions and problems of *Jus Post Bellum* Legal Framework». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 8.

[108] Gezim Visoka. «UNMIK after Kosovo Indipendence: Exit Strategy or 'Exist' Strategy?» In: *Kosovo Institute of Peace* (ago. 2013). URL: https://www.academia.edu/7598370/UNMIK_After_Kosovo_Independence_Exit_or_Exist_Strategy.

[109] Martin Wahlisch. «Conflict Termination from a Human Rights Perspective: State Transitions, Power-Sharing, and the Definition of the "Post"». In: *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations*. A cura di Carsten Stahn, Jennifer S. Easterday e Jens Iverson. Cambridge University Press, 2014. Cap. 2.

[110] Peter Wallensteen. *Understanding conflict resolution*. SAGE Publications, 2023.

[111] World Bank Group Website. *Corruption Perception Index*. 12 Mar. 2025.

[112] World Bank Group Website. *Macro Poverty Outlook for Kosovo: October 2024*. Ott. 2024.

[113] Jan Wouters, Philip De Man, Nele Verlinden et al. *Armed Conflicts and the Law*. Intersentia, 2016.

[114] Andrea Zambelli. *Kosovo: il massacro di Racak, l'evento che cambiò le sorti della guerra*. 16 Gen. 2020. URL: https://www.eastjournal.net/archives/102174.