

Andrea Carati

L'intervento militare umanitario a dieci anni dal Kosovo

Nel 1999, la campagna aerea della Nato per il Kosovo si presentò come l'esempio più compiuto ed efficace di ingerenza umanitaria, frutto dell'evoluzione delle pratiche di intervento emerse nel corso degli anni Novanta. L'intervento sembrò inaugurare un nuovo diritto all'ingerenza per la salvaguardia dei diritti umani, declinati per la prima volta in senso universalistico. La difesa degli affari interni di uno stato – secondo il principio di sovranità – sembrò invece indebolirsi di fronte a sistematiche e persistenti violazioni dei diritti umani.

Tuttavia, tanto la questione del diritto a interferire nella giurisdizione interna di uno stato sovrano quanto la questione relativa a quali mezzi fossero più adeguati per fermare sistematiche violazioni dei diritti umani non raccolsero un consenso unanime. Al contrario, la campagna aerea della Nato sollevò diverse critiche e generò divisioni all'interno dell'Alleanza stessa. A questo va aggiunto che i dieci anni successivi non hanno confermato le speranze di coloro che nel Kosovo videro un precedente: non si è affermata una dottrina di ingerenza umanitaria condivisa, i principali attori statali del sistema internazionale rimangono poco inclini ad adottarla e il tema dell'ingerenza sembra rispondere a nuove esigenze di sicurezza, le quali rischiano di oscurare le ragioni umanitarie

emerse con forza negli anni Novanta.

L'ingerenza umanitaria negli anni Novanta

Negli anni Novanta si è aperta una stagione nuova per le pratiche di intervento negli affari interni degli stati, sostanzialmente per via dell'indebolimento della norma di non-ingerenza. Anzitutto, la fine della guerra fredda è coincisa con la fine di un equilibrio nella distribuzione internazionale del potere, che come ogni equilibrio garantiva alcune aspettative circa le pratiche di intervento. La dissoluzione dei due blocchi – reciprocamente inaccessibili ma entro i quali le due superpotenze esercitavano rispettivamente la loro influenza e in qualche caso intervenivano militarmente – ha lasciato il posto a un sistema più aperto e imprevedibile in materia di ingerenza¹.

Nel nuovo scenario post-bipolare, gli Stati Uniti hanno potuto godere di un margine di manovra e di opportunità di

¹ Benché già il sistema della guerra fredda, rispetto al sistema degli stati moderno, avesse indebolito la norma (prevedendone la violazione nelle relazioni *intra*blocco), nelle relazioni *inter*blocco la non-ingerenza rimaneva un principio ancora valido. J. VINCENT, *Nonintervention and International Order*, Princeton 1974.

N. 125 - MARZO 2009

Abstract

Ten years on from the NATO intervention in Kosovo, the humanitarian interference issue does not appear to have retained the importance that it took on in the 1990s. Many of the new elements that emerged during the intervention have to a large extent lost their political and legal precedent value to a new type of humanitarian goal interventionism.

Today humanitarian interference is still a rare event. It has not been formalized in any doctrine subscribed to by the key international players, and is still based on political desires and the availability of the necessary means, which differ from time to time. Indeed, humanitarian goals appear to have been replaced by new security priorities.

The decade prior to the intervention in Kosovo is therefore a mirror image of the decade following it. In the 1990s, the priority of individual rights over those of states did in fact appear to have been affirmed for good, to the extent that they were defended in violation of the principle of sovereignty. On the contrary, the following ten years have been devoid of humanitarian intervention, and the exceptional nature of humanitarian military intervention – rather than the reinforcement of a new practice – has been gradually unveiled.

Andrea Carati è Research Fellow ISPI e collabora con la cattedra di Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Milano.

intervento senza precedenti, appunto perché paese leader di un sistema unipolare privo di un equilibrio che offrisse aspettative e garanzie per il rispetto del diritto internazionale². Al ruolo di leadership degli Stati Uniti si è accompagnata inoltre l'affermazione, anche in questo caso senza precedenti, dei valori liberali quali principi di riferimento per la convivenza e la legittimità internazionale. La dottrina liberale prevede un'attenzione ai diritti dell'individuo in una prospettiva cosmopolitica la quale inevitabilmente incontra un limite nella difesa della giurisdizione interna degli stati, soprattutto quando questa difesa impedisce la salvaguardia dei diritti umani fondamentali. In altri termini, da una prospettiva liberale, la tutela dei diritti dell'uomo deve essere una tutela universale – perché quei diritti sono universali – e la norma di non-ingerenza può rappresentare un impedimento al loro pieno rispetto.

Le nuove condizioni nella distribuzione internazionale del potere e il nuovo approccio normativo orientato alla difesa dei diritti umani anche oltre le frontiere nazionali si sono quasi subito tradotte in diversi casi di intervento militare, nei quali in misura più o meno marcata si è manifestata una nuova dimensione *umanitaria*. Gli interventi in Iraq nella primavera del 1991 (successivamente alla guerra del Golfo), in Somalia nel 1992,

ad Haiti nel 1994, in Bosnia nel 1995, in Kosovo e a Timor Est nel 1999 hanno infatti caratterizzato gli anni Novanta come *il* decennio dell'interventismo umanitario.

A questo si è aggiunto un nuovo protagonismo delle Nazioni Unite, che in varie forme hanno partecipato o sanzionato quegli interventi – ricorrendo nella gran parte dei casi al capitolo VII della Carta dell'Onu, il quale costituisce un'eccezione alla norma di non-ingerenza, a sua volta formalizzata nell'articolo 2(7)³. La campagna aerea della Nato per il Kosovo, a chiusura del decennio, benché non godesse della legittimazione da parte dell'Onu o probabilmente proprio in forza dell'assenza di quella legittimazione, è stata il frutto dei processi di mutamento nelle pratiche di ingerenza maturati negli anni Novanta, della nuova distribuzione internazionale del potere con il ruolo dominante degli Stati Uniti e del nuovo approccio normativo rispetto ai diritti umani.

L'intervento in Kosovo: le aspettative

L'intervento della Nato in Kosovo ha rappresentato il punto più alto delle nuove pratiche di ingerenza umanitaria affermatesi nello scenario internazionale post-guerra fredda. La tensione fra la *legittimità* dell'intervento e la sua *illegalità* formale (per via della mancanza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza) ha dato la misura della maturazione di un nuovo approccio alla difesa dei diritti umani al di là delle frontiere

nazionali⁴. All'inizio della campagna aerea della Nato, ciò che i paesi alleati sapevano di non possedere in termini di legalità, erano convinti di averlo in termini di legittimità⁵. Da una prospettiva democratica, rispettosa dei diritti umani, gli episodi di pulizia etnica nella provincia del Kosovo erano reputati intollerabili e altrettanto intollerabile era che il principio di sovranità potesse impedire alla Nato o ad altri di intervenire per porvi rimedio.

A questo si è aggiunto il fatto che l'intervento in Kosovo, più di ogni altro, è apparso privo di ragioni strategiche e questo gli ha garantito una legittimità ancora maggiore⁶. Il fatto che solo la difesa dei diritti umani motivasse l'uso della forza ha posto ancora più in evidenza la dimensione umanitaria dell'intervento⁷. Da questo punto di vista, la novità del Kosovo ha riguardato il fatto di proporre un diritto o un dovere all'ingerenza umanitaria, appunto perché non vi erano altre ragioni manifeste per intervenire, se non quelle umanitarie. Nei casi della Bosnia, Haiti, Timor Est, Somalia e, successivamente, in Afghanistan la presenza di una guerra civile, il fallimento di uno stato, le conseguenze sull'ordine

² G.J. IKENBERRY, *America Unrivaled. The Future of the Balance of Power*, Ithaca N.Y. 2002, trad. it., *America senza rivali?*, Bologna 2002; K.N. WALTZ, *Structural Realism after the Cold War*, in «International Security», 25, 2000, pp. 5-41; M. WIGHT, *Power Politics*, Harmondsworth 1979, pp. 190-191.

³ S.N. MACFARLANE, *Intervention in Contemporary World Politics*, Adelphi Paper n. 350, 2002.

⁴ J.L. HOLZGREFE - R.O. KEOHANE (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge 2003.

⁵ R. CAPLAN, *Humanitarian Intervention: Which Way Forward?*, in F.A. LANG (ed.), *Just Intervention*, Washington D.C. 2003, pp. 131-144.

⁶ T. TODOROV, *Right to Intervene or Duty to Assist?*, in OWEN N. (ed.), *Human Rights, Human Wrongs*, Oxford 2002, pp. 26-48.

⁷ K.R. RIZER, *Military Resistance to Humanitarian War in Kosovo and Beyond. An Ideological Explanation*, Maxwell Air Force Base Alabama, Air University Press 2000.

regionale o la reazione a minacce alla sicurezza convivevano con la volontà di difendere o promuovere i diritti umani. In questi casi dunque si era posta in maniera meno evidente la questione di un diritto all'ingerenza umanitaria.

Va inoltre sottolineato che la legittimità dell'intervento in Kosovo si è rivelata in modo ancor più significativo nelle reazioni da parte delle Nazioni Unite. Il Segretario Generale Kofi Annan, benché l'intervento della Nato avesse marginalizzato l'Onu e avesse violato la Carta, riconobbe implicitamente la legittimità dell'intervento e visse l'inazione o la mancata sanzione del Consiglio di Sicurezza come un limite dell'organizzazione più che come una violazione del diritto internazionale. Poche settimane dopo l'intervento, nel suo rapporto annuale all'Assemblea Generale, pose una domanda retorica circa la possibilità di rimanere inattivi di fronte a un genocidio (come quello in Ruanda) in assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza⁸. La risposta sottintesa era evidentemente negativa e riguardava anche il caso più recente del Kosovo. Nello stesso discorso Kofi Annan sottolineò inoltre che la Carta delle Nazioni Unite, nel suo spirito più autentico, non impedisce la difesa dei diritti umani anche oltre le frontiere nazionali degli stati, come vorrebbe una concezione tradizionale e superata di sovranità⁹.

⁸ K. ANNAN, *Secretary-General presents his Annual Report to the General Assembly*, September 20, 1999, http://www.un.org/News/press/docs/1999/sgsgs/stories/statments_search_full.asp?statID=28.

⁹ *Ibidem*, «Nothing in the Charter precludes a recognition that there are rights beyond borders. Indeed, its very letter and spirit are the affirmation of those fundamental

L'intervento in Kosovo, inoltre, è stato alla base del progetto più ambizioso di revisione normativa del principio di non-ingerenza degli ultimi anni. Nel 2000, infatti, il governo canadese ha raccolto l'invito di Kofi Annan a ripensare un nuovo equilibrio fra principio di sovranità e difesa dei diritti umani. La commissione di esperti che ne è scaturita (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) ha prodotto un rapporto dal titolo emblematico: *The Responsibility to Protect*¹⁰. Il documento rimane tuttora il più influente, sia per il dibattito accademico sia per il dibattito politico internazionale, in materia di intervento umanitario. Nel 2005, il concetto di "responsabilità di proteggere" – il quale implica anche un dovere a intervenire in difesa dei diritti umani, se necessario, anche con l'uso della forza – viene adottato al Vertice mondiale dell'Onu¹¹. Più recentemente, il nuovo Segretario Generale Ban Ki-moon ha individuato una delle priorità del suo mandato proprio nello sforzo di rendere effettivo l'impegno sul fronte della *responsibility to protect*, passando "dalle parole ai fatti"¹².

human rights. In short, it is not the deficiencies of the Charter which have brought us to this juncture, but our difficulties in applying its principles to a new era; an era when strictly traditional notions of sovereignty can no longer do justice to the aspirations of peoples everywhere to attain their fundamental freedoms».

¹⁰ ICISS, *The Responsibility to Protect*, Canada 2001.

¹¹ *2005 World Summit Outcome*, <http://daccessdds.un.org/doc/UND/OC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>.

¹² B. KI-MOON, *Annual Address to the General Assembly* (25 settembre 2007), <http://www.un.org/app>

Per tutte queste ragioni – la forza della sua legittimità anche contro la sua illegalità, l'assenza di palesi ragioni strategiche, le reazioni dell'Onu e il dibattito sulla *responsibility to protect* – l'intervento in Kosovo ha dato l'impressione di aprire una stagione nuova, nella quale la difesa dei diritti umani possa, nel caso limite, prevedere anche l'ingerenza militare negli affari interni di uno stato sovrano.

I limiti dell'intervento in Kosovo: il tramonto dell'intervento umanitario?

I dieci anni successivi all'intervento in Kosovo hanno tuttavia dissipato l'impressione che potesse costituire un chiaro precedente politico e giuridico almeno per due ragioni, la prima relativa alla volontà politica e la seconda ai mezzi militari necessari per affermare una dottrina dell'ingerenza umanitaria¹³. Infatti, per rendere il caso del Kosovo una regola piuttosto che un'eccezione sarebbe stato necessario in primo luogo che gli stati e le organizzazioni che vi presero parte lo riconoscessero come un precedente. E, in secondo luogo, che la Nato – e non solo gli Stati Uniti – mostrasse di possedere i mezzi militari necessari ad intervenire in crisi analoghe potenzialmente ovunque.

Sul versante della volontà politica, non basta notare che il decennio successivo è stato privo di *guerre umanitarie* nella stessa accezione che si usò nel 1999 in riferimento al Kosovo.

[s/news/infocus/sgspeeches/_search_full.asp?statID=122](http://www.un.org/News/infocus/sgspeeches/_search_full.asp?statID=122).

¹³ J. KURTH, *Humanitarian Intervention After Iraq: Legal Ideas vs. Military Reality*, in «Orbis», Winter 2006, pp. 87-101.

Ma ancor più importante è rilevare che durante la campagna aerea della Nato, gli stessi protagonisti e sostenitori dell'intervento dichiararono la sua *eccezionalità*. Il ministro degli Esteri tedesco Kinkel, quello francese Védrine, il primo ministro inglese Tony Blair e il segretario di stato americano Madeleine Albright, in quei giorni, sostennero pubblicamente la natura singolare dell'intervento, il fatto che non dovesse costituire un precedente e che nessuna lezione andava tratta da un episodio isolato¹⁴. Per i principali leader politici occidentali – in particolar modo negli Stati Uniti – era evidente che un impegno come quello assunto in Kosovo non poteva essere garantito ovunque e secondo una regola generale valida per ogni crisi umanitaria. Ciò li avrebbe obbligati a giustificare la loro inazione in altre aree di crisi altrettanto drammatiche e, più in generale, li avrebbe vincolati per il futuro a intervenire, privandoli della libertà di decidere caso per caso su quando e come agire.

¹⁴ Sulle dichiarazioni dei principali leader politici dei paesi membri della Nato si vedano: M. BYERS - S. CHESTERMAN, *Changing the Rules about Rules? Unilateral Humanitarian Intervention and the Future of International Law*, in J.L. HOLZGREFE - R.O. KEOHANE (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, legal, and political dilemmas*, Cambridge 2003, pp. 177-203; S. CHESTERMAN, *Hard Cases Make Bad Law: Law, Ethics, and Politics in Humanitarian Intervention*, in F.A. LANG (ed.), *Just Intervention*, Washington D.C. 2003, pp. 46-61; J. STROMSETH, *Rethinking Humanitarian Intervention: the Case for Incremental Change*, in J.L. HOLZGREFE - R.O. KEOHANE (eds.), *Humanitarian Intervention*, cit., pp. 232-272.

Ma anche dal punto di vista dei mezzi militari necessari per affermare una dottrina dell'ingerenza, il Kosovo ha alimentato l'illusione che la Nato potesse diventare lo strumento di un nuovo interventismo umanitario. L'operazione *Allied Force* realizzò un massiccio bombardamento di 78 giorni che riguardò inizialmente solo la provincia del Kosovo e progressivamente tutto il territorio jugoslavo, fino a includere Belgrado. Se paragonata all'intervento in Bosnia, di pochi anni precedente, la campagna aerea del 1999 sembrò rispondere più prontamente alla crisi umanitaria e giungere con determinazione allo scopo dell'Alleanza: la resa di Milošević. Tuttavia, il modo con cui si arrivò alla decisione di lanciare una campagna esclusivamente aerea (unica opzione su cui vi era un consenso fra gli alleati), l'uso graduale della forza, i processi decisionali interni alla Nato, le divergenze circa un'eventuale azione di terra e, soprattutto, i conflitti sulla scelta dei target militari della campagna rivelarono quanto fosse difficile realizzare una missione collettiva anche quando lo scopo "umanitario" di fondo era condiviso¹⁵.

La prova più evidente delle perplessità sull'efficienza della Nato è stata l'accezione negativa attribuita da parte americana alla cosiddetta *war by committee*, in riferimento all'operazione *Allied Force*¹⁶. Infatti, una guer-

¹⁵ D.P. AUERSWALD, *Explaining Wars of Choice: An Integrated Decision Model of NATO Policy in Kosovo*, in «International Studies Quarterly», 48, 2004, pp. 631-662; J.E. PETERS et al., *European Contributions to Operation Allied Force*, RAND 2001.

¹⁶ J.E. PETERS et al., *European Contributions to Operation Allied Force*, cit.

ra condotta tramite i processi decisionali dei comitati dell'Alleanza Atlantica, la regola dell'unanimità (che fornì un potere di veto sproporzionato anche agli alleati minori) e il fatto che i target ritenuti essenziali per gli americani fossero molto spesso respinti dagli alleati europei finì per limitare il potenziale militare degli Stati Uniti e la loro libertà di azione sul campo. Ciò a fronte del fatto che il contributo maggiore alla campagna aerea, il numero più elevato di voli e la fornitura dei mezzi militari indispensabili per l'efficacia delle operazioni vennero sostanzialmente dagli Stati Uniti – gli alleati europei infatti erano quasi del tutto privi di quei mezzi¹⁷. Nel 2001, infatti, gli Stati Uniti decisero di intervenire in Afghanistan unilateralmente con l'operazione *Enduring Freedom*, proprio in virtù dell'insoddisfazione ricavata dalla performance della Nato in Kosovo¹⁸. La marginalizzazione dell'Alleanza avvenne paradossalmente proprio nel momento in cui, per la prima volta nella sua storia, la Nato invocava l'articolo 5 del Patto Atlantico, riconoscendo negli attentati dell'11 settembre un attacco "a tutti" gli alleati.

Infine, va sottolineato che nel decennio successivo all'intervento in Kosovo sono emerse minacce alla sicurezza che hanno finito per mettere in secondo piano le ragioni umanitarie dell'ingerenza. L'intervento in Afghanistan e la guerra in Iraq del 2003 hanno mostrato quanto l'interferenza negli affari interni di uno stato rispondesse

¹⁷ D.P. AUERSWALD, *Explaining Wars of Choice: An Integrated Decision Model of NATO Policy in Kosovo*, cit.

¹⁸ CRS, *NATO in Afghanistan: A Test for Transatlantic Relations*, Congressional Research Service - Report for Congress, May 6, 2008.

anzitutto a nuove sfide di sicurezza: attori non-statali, terrorismo e proliferazione di armi di distruzione di massa. Questo tipo di minacce, per la loro natura interna o trasversale agli stati, implicano necessariamente la previsione – in via di principio – dell'ingerenza militare nella giurisdizione interna di alcuni stati¹⁹. Pertanto, benché scopi di natura umanitaria siano stati presenti anche negli interventi militari successivi, questi non hanno più avuto una posizione di rilievo – se non il carattere esclusivo – nel motivare l'ingerenza come nel caso del Kosovo. In sostanza, vista la natura transnazionale delle nuove minacce internazionali – in particolare quelle legate al terrorismo – e la necessità di porvi rimedio anche interferendo con gli affari interni di alcuni stati, la questione dell'ingerenza militare tende ancora oggi a rispondere principalmente a questioni di sicurezza, prima ancora che a emergenze di carattere umanitario.

Conclusioni

L'eredità dell'intervento militare umanitario in Kosovo è stata dunque ambigua. Da un lato, come si è visto, l'intervento ha sollevato molte aspettative perché sembrava raccogliere le opportunità fornite dalla nuova distribuzione del potere internazionale e, soprattutto, dall'affermazione di un nuovo approccio normativo alla difesa dei diritti

umani – da questo punto di vista la centralità della *responsibility to protect* ne rappresenta il retaggio più significativo e attuale. Dall'altro, diversi altri fattori hanno contribuito a mitigare il significato dell'intervento in Kosovo: la riluttanza dei paesi della Nato nell'adottare una dottrina dell'intervento umanitario, la volontà di considerare il Kosovo come un'eccezione piuttosto che una regola, l'assenza di interventi umanitari simili a quello in Kosovo e l'emersione di nuove minacce le quali hanno riproposto le tradizionali priorità relative alla sicurezza su quelle strettamente umanitarie.

Questo secondo ordine di fattori a poco a poco ha assunto più importanza rispetto alle aspettative iniziali. Il caso del Kosovo, col passare degli anni, ha infatti perso la forza normativa del "precedente". Al contrario, sembra progressivamente confermare il suo carattere di *eccezione*: l'intervento militare in caso di sistematiche violazioni dei diritti umani rimane ancora oggi un'opzione, la cui scelta dipende da volontà politiche e mezzi disponibili di volta in volta diversi.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009

¹⁹ La necessità dell'abbandono di un rispetto assoluto della norma di non-ingerenza per ragioni di sicurezza è emerso in tutti i principali documenti strategici americani successivi all'11 settembre; U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2001; 2006; White House, *National Security Strategy*, 2002; 2006.