

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea in Scienze Politiche

Tesi di laurea



KOSMET O KOSOVA:
UN CASO DI ALCHIMIA INTERNAZIONALE

RELATORE: PROF. Marco Mascia

Laureanda: Myryam Pennazzato

MATRICOLA N. 441183/SP

A.A. 2008/2009

Ad Antonio Pennazzato

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	4
Capitolo 1.....	8
Breve storia dell'ex-Yugoslavia	8
Yugoslavia: “una terra di mezzo”.....	8
Dal Congresso di Berlino alla I Guerra mondiale	9
Dalla II Guerra mondiale al regime di Tito.....	12
Dalla dissoluzione della Yugoslavia ad oggi.....	16
Capitolo 2.....	21
IL KOSOVO.....	21
Da provincia autonoma nella Federazione titina alle “istituzioni parallele”.....	21
Gli Accordi di Rambouillet.....	24
L'intervento della NATO chiamato guerra umanitaria.....	26
L'amministrazione internazionale in Kosovo (UNMIK- KFOR).....	28
Il Piano Ahtisaari	33
La dichiarazione unilaterale di indipendenza	37
Capitolo 3	40
Caso Kosovo: un affaire internazionale.....	40
La NATO: il nuovo ruolo per una vecchia istituzione	40
L'ONU: da arbitro imparziale a sovrano territoriale.....	48
L'UE: da semplice comparsa a protagonista?.....	60
Capitolo 4	65
Quale futuro si prospetta per il Kosovo?.....	65
Il Kosovo oggi.....	65
Il nuovo ruolo della Serbia.....	73
Questione balcanica: da sempre una questione solo europea.....	78
Conclusioni.....	82
Bibliografia.....	85
Documenti	86
Siti internet.....	87

INTRODUZIONE

17 febbraio 2008, il Kosovo dichiara la propria indipendenza unilateralmente: nasce il settimo Stato dalle ceneri della Jugoslavia e i Balcani tornano a dividere il mondo.

Si tratta di un evento percepito a livello internazionale come inevitabile e radicalizza le posizioni: in particolare la Russia e la Cina si schierano con la Serbia in difesa del diritto internazionale; mentre la Gran Bretagna, gli Stati Uniti e la Francia appoggiano l'indipendenza di questa provincia.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si ritrova bloccato nella stessa contrapposizione di dieci anni prima, alla vigilia dei bombardamenti della NATO in questa zona dei Balcani.

Un'altra "vittima illustre" dell'indipendenza kosovara è l'Unione Europea, che non riesce a presentare una posizione comune sul riconoscimento del nuovo Stato e perciò lascia, ai singoli paesi membri, la decisione da prendere in merito.

Nonostante la ripetizione, da parte di diversi Capi di Stato e di Governo, della formula: "il Kosovo è un caso unico e non costituisce un precedente nelle relazioni internazionali", è diffusa la convinzione dell'esatto contrario.

Ma questa nuova entità territoriale può essere considerata uno Stato indipendente e sovrano, come definita nella sua dichiarazione unilaterale d'indipendenza?

Certamente rappresenta un unicum sullo scenario politico-internazionale, in quanto:

- ha origine in seguito all'intervento della comunità internazionale e dopo il fallimento di diversi negoziati¹;
- nasce sulla base di una dichiarazione d'indipendenza anomala, in quanto si accettano le disposizioni del Piano Ahtisaari che, sostanzialmente, ne delimitano la sovranità² e inoltre si richiede che le missioni internazionali UNMIK e KFOR rimangano nel paese come stabilito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;³

¹ Il primo tentativo negoziale è rappresentato dagli Accordi di Rambouillet (febbraio 1999) che prevedono un regime di grande autonomia per la provincia kosovara ma sono rifiutati sia dalla delegazione kosovaro-albanese (che punta all'indipendenza ed è contraria alla smilitarizzazione dell'Esercito di Liberazione Nazionale, UCK) sia dalle delegazioni serbe (che rifiutano il controllo della NATO su tutto il territorio nazionale). Dopo il bombardamento dell'Alleanza Atlantica, l'amministrazione della provincia è nelle mani della missione delle Nazioni Unite ma il problema del suo futuro status permane. La politica degli "standards before status" fallisce e si ritorna al tavolo delle trattative con la proposta di indipendenza controllata (meglio nota come Piano Ahtisaari) che scontenta sia Pristina sia Belgrado e che il Consiglio di Sicurezza delle NU non approva per l'opposizione della Russia e della Cina. Un altro tentativo di accordo è rappresentato dalla mediazione di una Trojka (formata da USA, Russia e Unione Europea) che non ha successo a causa delle posizioni contrastanti (alcuni sostengono l'indipendenza, altri la difesa del diritto internazionale).

² Par. 5 da Kosovo Declaration of Independence. Il Piano Ahtisaari prevede il controllo di altre due presenze internazionali (ICO ed EULEX) sull'operato delle istituzioni kosovare. Inoltre dispone un aumento delle competenze per le municipalità a maggioranza serbo-kosovara (nella sanità, nell'educazione, nella selezione del personale di polizia locale) e la facoltà per loro di ricevere fondi dalla Serbia e/o di stipulare accordi di collaborazione intercomunale o con istituzioni oltre confine. Detto Piano stabilisce anche che, per i siti e le proprietà della Chiesa serbo-ortodossa, siano garantite delle zone protette dalla NATO. (Par. 4, par. 6, par. 9 da Annex of the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status).

³ Par. 5 e par. 7 da Kosovo Declaration of Independence. La risoluzione 1244 prevede una missione internazionale civile (UNMIK) e una militare (KFOR) con comandi separati e dotate

- vive in una posizione internazionale ambigua: malgrado il riconoscimento giunto da vari Stati, non fa parte di nessuna organizzazione internazionale;⁴
- si presenta come realtà statale vacillante e poco affidabile: a livello politico, l'esercizio della sovranità è limitato; a livello economico presenta una forte dipendenza dagli aiuti internazionali⁵; a livello giuridico, di ordine e di pubblica sicurezza, il controllo del territorio è farraginoso, favorisce lucrosi traffici illeciti e dipende da una forza militare multinazionale.

L'evoluzione da provincia a Stato indipendente è stata palesemente pilotata dalla comunità internazionale:

- a partire da un attacco ad un paese sovrano, effettuato da un'organizzazione di difesa regionale, per la mancata sottoscrizione di un accordo, che prevedeva l'occupazione militare di tutto il territorio nazionale;
- procedendo con l'istituzione di una missione delle Nazioni Unite, che coadiuvata da una forza militare multinazionale, si impone come sovrano territoriale, malgrado la risoluzione, da cui trae origine, dichiara, più volte, che la sovranità e l'integrità territoriale devono essere salvaguardate;
- infine, dopo circa dieci anni di protettorato internazionale, si giunge alla dichiarazione unilaterale di indipendenza che, oltre ad essere contestata sul piano del diritto internazionale, risveglia, in tutto il mondo, il timore di altre secessioni.

Anche se, tassello dopo tassello, il Kosovo si sta costruendo una facciata da presentare al mondo⁶, con l'obiettivo di ottenere il maggior numero di riconoscimenti bilaterali, per consolidare la sua presenza a livello internazionale, per accedere ad organizzazioni ed instaurare accordi, la sua credibilità risulta essere ancora precaria.

Uno Stato non può basarsi su opere di ingegneria politica e finanziamenti massicci: la sua debolezza è vincolata internazionalmente dai riconoscimenti e internamente dalla sovranità limitata.

Non esiste la società multietnica e democratica tanto declamata sulla carta; non esistono istituzioni efficienti e trasparenti; non esiste pace, sicurezza e stabilità; non esiste un'economia locale legale; non esiste un efficace controllo del territorio: prima si individua la causa di tutti i problemi nell'amministrazione internazionale, poi si fa riferimento all'incertezza del suo status, infine ci si illude che con l'indipendenza tutto si risolve.

A livello internazionale si definisce Stato, quell'organizzazione che esercita,

di ampi poteri.

⁴ La risoluzione 1244, ancora in vigore, ribadisce più volte il principio di sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia sul Kosovo (Preambolo, par. 10, annesso 1, annesso 2).

⁵ Nonostante gli ingenti finanziamenti internazionali, l'economia locale non decolla: permane una logica assistenzialista secondo la quale è compito della comunità internazionale la ricostruzione del Kosovo. Buona parte del prodotto interno lordo è rappresentata dalle rimesse degli emigrati e dagli aiuti finanziari internazionali mentre la vera ricchezza è legata all'economia sommersa a ai traffici illeciti. (F. Strazzari Notte balcanica Il Mulino 2008 Bologna).

⁶ Durante il primo anno, il Kosovo si è dotato di una costituzione, di un ministero della Difesa e uno degli Esteri, di un inno nazionale e di una bandiera.

effettivamente ed in modo indipendente, il proprio potere su una comunità territoriale⁷: è palese che, su entrambe le modalità, il Kosovo risulta mancante.

A livello interno le enclavi serbe sono esenti dall'amministrazione di Pristina; le istituzioni kosovare sono limitate o comunque controllate nell'esercizio delle loro funzioni da diversi organismi della comunità internazionale⁸; l'ordine pubblico e la sicurezza sono garantiti dalla forza multinazionale della KFOR; inoltre non risulta esserci una vera economia legale.

Assumendo una posizione volutamente imparziale, questo scritto tenta di indagare e di capire l'evoluzione politica che ha interessato il Kosovo:

- nel primo capitolo, si presenta una breve cornice storica degli Stati della Jugoslavia per individuare le origini della questione kosovara;
- nel secondo capitolo, si analizza detta questione e le varie proposte di soluzione da parte della comunità internazionale;
- nel terzo capitolo, si esamina il ruolo, sempre più preponderante, di alcune organizzazioni internazionali;
- nell'ultimo capitolo, si propone di ridimensionare il problema della stabilità e della convivenza tra diverse minoranze e gruppi etnici, presenti nei Balcani, iniziando dalla normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina in un'ottica, unicamente europea.

Liberandosi dallo storico cliché che dipinge i Balcani come una zona eternamente conflittuale, l'Unione Europea potrebbe farsi promotrice di dialogo e collaborazione fra gli Stati di quest'area.

In particolare, sfruttando la sua presenza in Kosovo con EULEX e l'accordo ASA, firmato con la Serbia, potrebbe tentare di coinvolgere i due Stati in progetti di cooperazione, che sfruttando il circolo virtuoso dello spillover⁹, potrebbero garantire l'instaurazione di un territorio transnazionale¹⁰, quale strumento di convivenza per le minoranze e i gruppi etnici presenti e inoltre favorire una reale stabilizzazione di questa parte di Europa.

Tutti i paesi dell'ex-Yugoslavia puntano ad entrare nell'Unione Europea¹¹ e l'UE ha

⁷ “L'organizzazione di governo che eserciti effettivamente ed indipendentemente il proprio potere su una comunità territoriale diviene soggetto internazionale in modo automatico. Non è necessario che essa sia riconosciuta dagli altri Stati... Per il diritto internazionale il riconoscimento e il non- riconoscimento non producono conseguenze giuridiche: sono atti che appartengono alla sfera politica. (B. Conforti Diritto internazionale Editoriale Scientifica 2006 Napoli pagg. 11-18)

⁸ UNMIK, KFOR, ICO ed EULEX.

⁹ “ Con il termine spillover si definisce quel processo automatico che rende possibile il graduale incremento qualitativo e quantitativo dell'integrazione mediante l'espansione dei meccanismi integrativi dagli originali settori funzionali ad altri” (M. Mascia Il sistema dell'Unione Europea Ed. CEDAM 2001 Padova pag. 32).

¹⁰ Dal Documento presentato dal Centro sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova alla Conferenza generale della Helsinki Citizen's Assembly, HCA Bratislava, 25-29 marzo 1992.

¹¹ Dal 2004 la Slovenia è entrata nell'Unione Europea. Attualmente la Croazia, l'Ex Repubblica di Macedonia e la Turchia sono candidati effettivi che rientrano nel processo di adesione; mentre l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Serbia (incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244 delle NU) sono candidati potenziali che fanno parte del procedimento di stabilizzazione e associazione (il cosiddetto accordo ASA).

come obiettivo primario pacificare e integrare i Balcani¹²: il futuro dell'Europa, come il suo passato, si gioca ancora in questa parte del mondo.

¹² “Il Consiglio ribadisce che il futuro dei Balcani occidentali è nell’Unione Europea e si impegna a garantire il pieno supporto dell’Unione agli sforzi dei Paesi della regione per consolidare la democrazia, la stabilità e promuovere lo sviluppo economico” dalle Conclusioni del Consiglio di Salonicco 2003.

Capitolo 1

Breve storia dell'ex-Yugoslavia

Yugoslavia: “una terra di mezzo”

Quando si parla di Yugoslavia, si pensa subito ai Balcani ovvero alla “polveriera d’Europa”: zona altamente instabile e pericolosa. Sarebbe più indicato definirla “termometro d’Europa” per la sua elevata sensibilità alle trasformazioni del contesto geopolitico e per il fatto che le crisi balcaniche hanno spesso anticipato quelle europee.

La Yugoslavia conosciuta come Stato federale diviso in sei Repubbliche e due province,

retto da un regime socialista diverso da altri socialismi reali¹³, è un paese privo di un’unica identità: vi convivono sei gruppi nazionali (serbi, croati, sloveni, macedoni, montenegrini e musulmani bosniaci) oltre ad una miriade di gruppi etnici minori (albanesi, ungheresi, italiani, turchi, bulgari, romeni, slovacchi, cechi, ucraini e rom); vi si parlano tre lingue ufficiali; vi si usano due alfabeti



(latino e cirillico) e infine vi si professano diversi credi (i principali: cattolico, ortodosso, musulmano ed ebraico).

Ha sempre costituito uno spazio politico ambito: ogni potenza ha sempre cercato di controllarlo o perlomeno di impedire ad altre potenze di farlo.

Territorio sottoposto a quasi mezzo secolo di dominio turco che, a inizio del settecento, comincia una lenta decadenza, di cui ne approfitta l’Impero asburgico per espandersi nella regione danubiano-balcanica.

L’inarrestabile sgretolamento dell’autorità del sultano consegna l’intera penisola balcanica al gioco di interessi e influenze contrapposte delle grandi potenze e favorisce la nascita di Stati autonomi, la cui sopravvivenza, però, dipende sempre dalla benevolenza delle rispettive potenze protettrici.

13

Si tratta di un sistema politico basato sul frazionamento dei poteri, che lo rende meno oppressivo rispetto ad altri, che si dichiarano di ispirarsi al socialismo; infatti nel regime di Tito, i diritti riconosciuti sono solo quelli collettivi, legati alle nazionalità. Ciò che differenzia principalmente la Yugoslavia dai suoi vicini socialisti (dove le minoranze sono perseguitate) è il riconoscimento di diritti politici e culturali ai diversi gruppi nazionali presenti nel paese. (J. Pirjevec *Le guerre Yugoslave 1991-1999* Einaudi 2002 Torino).

In questo contesto sorge la famosa “questione d’Oriente”, di cui i Balcani costituiscono il cuore. Sono molti gli interessi internazionali che gravitano intorno all’Impero Ottomano: i commerci marittimi inglesi, i prestiti finanziari francesi, gli investimenti e le forniture di materiale bellico tedeschi, l’espansione politico-economica austro-ungarica nonché lo sbocco sul Mediterraneo e il controllo degli stretti di accesso al Mar Nero da parte dell’Impero russo. Perciò la sua sopravvivenza è fondamentale per l’equilibrio europeo.

Dal Congresso di Berlino alla I Guerra mondiale

La nascita della nazione greca (1831), sostenuta da Russia, Francia e Gran Bretagna, accelera la disgregazione dell’Impero Ottomano favorendo l’emergere di altri nazionalismi nella penisola balcanica.

Di fronte all’instabilità e alla debolezza di questo impero, la Russia tenta più volte di conquistare uno sbocco sul Mediterraneo e al termine della guerra russo-turca (1875-1878), col Trattato di Santo Stefano, impone al sultano di rinunciare alla Bulgaria che diventa un suo Stato satellite.

Il Congresso di Berlino rappresenta uno spartiacque nella storia balcanica infatti le grandi potenze decidono:

- il ridimensionamento della Bulgaria (principato sotto influenza russa).
- l’amministrazione della Bosnia-Erzegovina affidata all’Austria-Ungheria.
- la nascita degli Stati autonomi di Serbia, Montenegro e Romania.

Il riconoscimento della Serbia come Stato autonomo è sentito dall’Austria-Ungheria come una minaccia perché costituisce un polo di attrazione per gli slavi dell’Impero asburgico.

Per la Serbia, invece, l’amministrazione asburgica della Bosnia-Erzegovina è percepita come uno smacco, tale da rafforzare l’idea della Grande Serbia, che raccoglie tutti i connazionali sparsi oltre i confini statali.

Si propone, per la prima volta, nel contesto della storia europea, la questione albanese: dei notabili albanesi, riuniti in Kosovo per protestare contro la cessione, decretata dalle grandi potenze a Berlino, di terre abitate dai loro connazionali alla Grecia e al Montenegro, costituiscono una lega.

Inizialmente questa lega è appoggiata dal governo di Instambul ma quando chiede l’autonomia e avvia una lotta di liberazione con la costituzione di un governo provvisorio, un intervento militare turco soffoca tutto nel sangue (1881).

Nel 1908 l’Impero Ottomano viene scosso dalla rivoluzione dei Giovani Turchi: un’instabilità che si propaga dal centro alla periferia.

I Giovani Turchi promuovono un programma di rinnovamento dell’impero ma l’accentramento delle competenze amministrative e l’ottomanizzazione laica (divieto di associazionismo per appartenenza etnica e religiosa) non portano i benefici sperati e l’autonomia richiesta dagli albanesi dei vilayet (= circoscrizione amministrativa) del Kosovo, di Scutari e di Janina.

In Kosovo nasce un vasto movimento antiturco, che si oppone alla neo-ottomanizzazione (nuove tasse, leva obbligatoria, censimento, lingua turca, alfabeto arabo), i cui capi trovano rifugio in Montenegro, durante le spedizioni punitive turche contro la ribellione.

Della fragile situazione interna dell’Impero Ottomano, ne approfittano: l’Austria-

Ungheria che annette la Bosnia-Erzegovina, nonostante le proteste serbe; la Bulgaria che proclama la propria indipendenza; l'Italia che lo attacca per conquistare la Libia. Dopo l'invasione italiana in Africa, nel Kosovo, si verifica una nuova insurrezione (appoggiata anche dai quadri militari) e nel 1912 Janina, il Kosovo, Monastir e Scutari ottengono l'autonomia: si profila un'idea reale di Albania, che gode del favore dell'Impero asburgico in funzione antiserba e dell'Italia come ponte di accesso ai Balcani.

Serbia e Montenegro (come Grecia e Bulgaria) vivono, fin dall'indipendenza, all'ombra della politica estera delle grandi potenze europee e sono tormentati da instabilità politica interna, crisi, indebitamenti finanziari e mancati decolli industriali, economie ancorate all'agricoltura e allo sfruttamento semicoloniale delle risorse. Per contrastare questi problemi, uniti all'aumento della popolazione, alle forti spese militari, al bisogno di nuovi mercati (la concorrenza dei prodotti occidentali non permette di avere mercati più ampi) e al deficit pubblico in crescita, si realizza, come soluzione ideale, l'espansione verso la Macedonia.

La stessa Russia appoggia la convergenza di Bulgaria- Serbia- Montenegro in funzione antiaustriaca. Questi Stati arrivano a creare una alleanza antiturca (1912) e provocano la I guerra balcanica; ma tale lega si fonda su una rete fragile di alleanze (patti bilaterali), è tenuta insieme solo dall'idea antiottomana ed è priva di accordi sulle annessioni territoriali.

La Serbia, il Montenegro, la Grecia e la Bulgaria si spartiscono la Macedonia ma alla conferenza di Londra (convocata per ridisegnare il nuovo assetto dei Balcani) i contrasti tra i paesi della lega, le manovre politiche, nonché le pressioni delle grandi potenze provocano la II guerra balcanica, che vede i primi tre Stati (appoggiati dalla Romania che mira alla Dobrugia e dall'Impero Ottomano) rispondere all'attacco della Bulgaria, che forte dell'appoggio russo, si rifiuta di cedere alcune conquiste in Macedonia a favore degli ex-alleati.

Durante la I guerra balcanica, la Serbia occupa il Kosovo (gli albanesi della regione vivono tale avvenimento non come una liberazione dal governo turco ma come un'assimilazione forzata) e mira a conquistare uno sbocco sul mare.

La II guerra balcanica si conclude, invece, con la conferenza di Bucarest (dove, per la prima volta i governi balcanici decidono sulla loro sorte, senza la diretta presenza delle grandi potenze) che stabilisce:

- la fine dell'assetto fissato al Congresso di Berlino;
- il ridimensionamento della Bulgaria con la cessione della Dobrugia alla Romania;
- la spartizione della Macedonia tra la Serbia e la Grecia;
- l'accordo tra la Grecia e la Serbia e tra questa e il Montenegro sui confini.

Per limitare il rafforzamento serbo nei Balcani, realizzato con la conquista del Kosovo e della Macedonia e il suo obiettivo di raggiungere l'Adriatico, l'Austria-Ungheria e l'Italia favoriscono la nascita di un principato autonomo d'Albania, che però non raggruppa tutto il popolo albanese (le frontiere non sono tracciate in base al principio etnico ma stabilite da un compromesso tra grandi potenze), il quale si ritrova sottoposto a tre diverse amministrazioni statali (una albanese, una serba e una greca).

Dopo le due guerre balcaniche i paesi vincitori devono affrontare altre difficoltà: le

nuove acquisizioni territoriali, infatti, non favoriscono la ripresa economica ma provocano una stagnazione. In termini di vittime e spese per armamenti sono state un salasso e in più gli Stati che si sono spartiti parte dell'Impero Ottomano sono tenuti a riconoscere contratti di concessione alle potenze e ad addossarsi parte del suo debito pubblico.

Questi due conflitti regionali sono interpretati in modo diverso: dai paesi coinvolti, come guerre di liberazione, mentre dal resto dell'Europa come un anticipo della I Guerra mondiale favorendo l'illusione che una guerra rapida e decisiva è inevitabile per le ambizioni politiche legate alla territorialità.

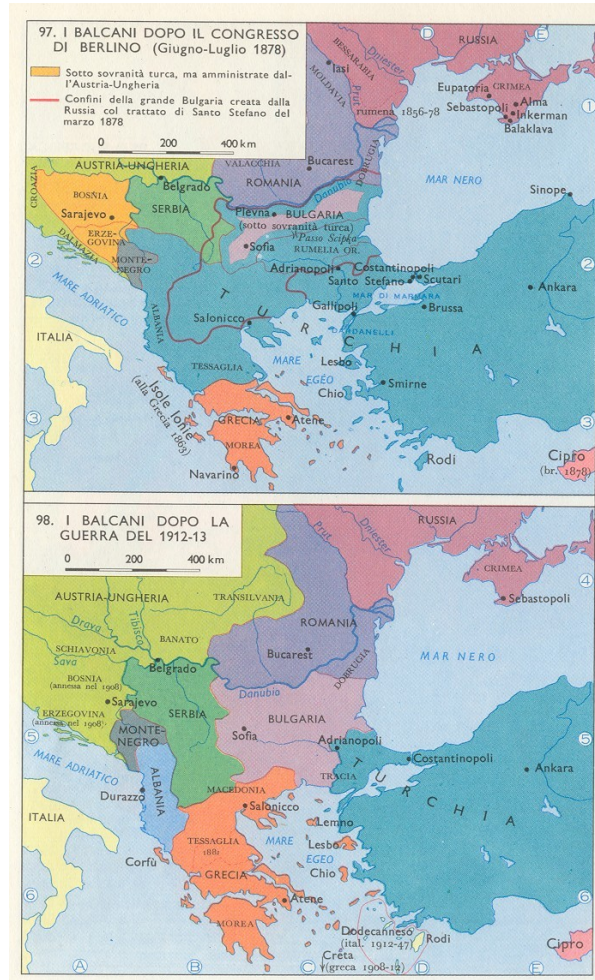
I Balcani rimangono un teatro di aspre tensioni: i serbi, sostenuti dalla Russia, nutrono un forte risentimento contro l'Impero asburgico che li ricambia, preoccupato per la diffusione dell'Illirismo (forma di panslavismo che si diffonde in Croazia)¹⁴; mentre i bulgari, lasciati soli dalla Russia, si avvicinano alla Triplice Alleanza.

La tensione tra Serbia e l'Austria-Ungheria raggiunge il culmine con l'assassinio dell'erede al trono asburgico e con il convincimento di scatenare un rapido conflitto risolutore, l'Austria-Ungheria consegna alla Serbia l'ultimatum, che innesca il meccanismo delle alleanze e fa precipitare l'Europa nella I Guerra mondiale.

Durante questo conflitto, i popoli della futura Jugoslavia si trovano su opposte barricate: sloveni, croati e serbi della Croazia, della Vojvodina e della Bosnia-Erzegovina, combattono sotto la bandiera asburgica, mentre i serbi e i montenegrini sono alleati con l'Intesa.

Con il crollo dell'impero austro-ungarico, sloveni e croati sono da considerarsi liberati o vinti?

Questi popoli preferiscono salire sul carro del vincitore e si aggregano alla Serbia. Nasce il Regno dei serbi, croati e sloveni (1919), basato su due concezioni statali contrapposte: quella dei croati e degli sloveni, eredità asburgica, sostiene uno Stato decentrato e pluralista, si scontra con quella dei serbi, eredità ottomana, che prevede uno



14

Illirismo è inizialmente un movimento culturale, che si diffonde in Croazia per la crescente pressione esercitata dagli ungheresi, che vogliono imporre, come lingua ufficiale, il magiaro. Dopo il compromesso austriaco, che dà vita ad uno Stato (Austria-Ungheria) diviso in due entità separate e autonome ma unite nella persona del monarca (imperatore a Vienna e re a Budapest), la Croazia si sente esposta allo sfruttamento economico dell'aggressivo capitalismo ungherese, perciò l'Illirismo assume connotazioni anche politiche. (J. Pirjevec Serbi, Croati, Sloveni Il Mulino 2002 Bologna)

Stato unitario, centralista e basato sul ruolo unificatore e preponderante del sovrano serbo.

La convivenza in questa realtà statale non è stabile: i serbi considerano i nuovi territori come un ampliamento del loro regno, perciò sono insensibili alle richieste croate e slovene di autonomia e rispondono con violente repressioni.

I croati e gli sloveni, convinti di salvaguardare il loro territorio con questa unione, ne restano delusi: con il Trattato di Rapallo (1920) perdono Zara, alcune isole della Dalmazia e Fiume (che diventa città libera fino al 1922 quando con il Trattato di Roma diviene italiana).

Di fronte alle difficoltà economiche (crisi del '29), all'instabilità territoriale e alla paura del bolscevismo, il re serbo Alessandro Karadjordjevic promuove, con un colpo di stato, una svolta autoritaria, trasformando il Regno dei serbi, croati e sloveni in Jugoslavia (Stato degli slavi del sud).

Oltre ai conflitti tra serbi e croati e tra serbi e sloveni, la Jugoslavia degli anni venti e trenta è minata dal difficile rapporto con i musulmani: le autorità di Belgrado, nell'ambito di una vasta riforma agraria, tolgono la terra ai musulmani per ridistribuirli a nuovi proprietari, in maggioranza serbi.

Per quanto riguarda i macedoni e gli albanesi, essi vengono considerati popolazioni sottosviluppate da assimilare o da cacciare; in particolare, l'assimilazione forzata degli albanesi condiziona i rapporti con l'Albania che, nel 1928, cerca protezione dal pericoloso vicino balcanico presso l'Italia fascista.

Dalla II Guerra mondiale al regime di Tito

Il nazionalismo croato riemerge e si rafforza all'estero (l'Italia fascista appoggia gli Ustascia di Ante Pavelic) arrivando ad assassinare il re Alessandro Karadjordjevic in visita ufficiale in Francia (1934) e ottenendo, dal suo successore, una semiautonomia della Croazia nell'ambito del regno jugoslavo, a cui viene inglobata una parte dei territori della Bosnia-Erzegovina (i musulmani bosniaci sono considerati, dai croati, dei connazionali convertiti all'Islam).

Nel 1939 inizia il secondo conflitto mondiale; la Jugoslavia si trova circondata da Ungheria, Romania e Bulgaria, che aderiscono al patto che già lega la Germania nazista, l'Italia fascista e il Giappone (Patto Tripartito).

Nel 1941 la Francia è sconfitta e la Gran Bretagna minacciata dalla Germania; il governo jugoslavo firma l'adesione all'Asse ma il regime viene rovesciato da un golpe, che provoca l'attacco simultaneo delle truppe tedesche, italiane, ungheresi e bulgare.

La Jugoslavia è occupata: la Slovenia è spartita fra l'Italia, la Germania e l'Ungheria; la Croazia, unita alla Bosnia-Erzegovina costituisce uno Stato indipendente assegnato agli Ustascia di Ante Pavelic; la Serbia diventa un protettorato tedesco; il Kosovo, parte della Macedonia e il Montenegro sono uniti all'Albania, già annessa all'Italia; quel che resta della Macedonia va alla Bulgaria e la Vojvodina all'Ungheria. La Jugoslavia cessa di esistere: frazionata in una serie di territori sottoposti a regimi di occupazione diversi, che, nel corso dei successivi quattro anni, conosceranno vicende politiche e militari differenti.

Quella più drammatica ha luogo nello Stato indipendente croato, dove gli Ustascia cercano di eliminare la minoranza serba tramite espulsioni di massa, massacri e conversioni forzate al cattolicesimo.

Contro le forze di occupazione e i loro collaboratori si costituiscono due distinti gruppi

in armi: i Cetnici e i partigiani di Tito, diversi per ideologia, finalità politiche, tattica militare e diffusione sul territorio.

I Cetnici sono un fenomeno prevalentemente serbo, componenti dell'esercito monarchico, fedeli al governo e al re in esilio a Londra; sostengono di non impegnarsi in scontri immediati con gli occupanti ma di attendere l'intervento degli Alleati occidentali per la lotta di liberazione nazionale.

I partigiani guidati da Tito, invece, combattono contro gli occupanti e i loro fiancheggiatori appoggiando l'URSS nella sua lotta al nazifascismo e proponendosi di rivoluzionare il paese sul modello sovietico.

A causa di tali differenti impostazioni non c'è spazio per accordi quindi nella lotta di liberazione si innesta anche quella civile.

Il movimento partigiano di Tito è ben diffuso nel paese e appoggiato dalla popolazione; mentre Churchill lavora per creare una collaborazione tra questo e il governo monarchico in esilio, Stalin punta ad esercitare il controllo sovietico nei Balcani, ma entrambi sbagliano i loro calcoli: Tito non ha né interesse a creare un governo di coalizione né a sottostare semplicemente alle direttive di Mosca.

Nel 1945, al termine della guerra, viene abolita la monarchia e proclamata la Repubblica Popolare Federale. Sullo stile sovietico si crea un forte Stato centralista basato su sei Repubbliche e due regioni autonome dalle competenze limitate mentre in politica interna si procede con la nazionalizzazione dell'economia, la ricostruzione impetuosa dell'industria pesante, il rafforzamento dell'esercito e la repressione di qualsiasi opposizione.¹⁵

La nuova Jugoslavia federale appare unita dall'ideologia ufficiale di "fratellanza ed unità" ma sentimenti di frustrazione, divisioni etniche e odi antichi sopravvivono.

La Slovenia vive una situazione di tensione con l'Italia per la questione di Trieste; la Croazia soffre a causa del rinnovato centralismo di Belgrado; il riconoscimento della Bosnia-Erzegovina come Repubblica è motivo di risentimento sia per i serbi sia per i croati che aspiravano alla sua spartizione; la Serbia vive la creazione delle Repubbliche come una punizione perché perde sia la Macedonia sia il Montenegro (divenuti entità federali) ed è l'unica a subire l'amputazione del territorio a causa dell'istituzione di due regioni autonome (Vojvodina e Kosovo).

Per tenere unita una Federazione così eterogenea, il regime titoista utilizza un forte potere centrale coadiuvato dall'esercito (l'armata popolare), dai servizi segreti e da un capillare apparato amministrativo.

In politica estera Tito promuove lo sviluppo di un'unione balcanica tra Jugoslavia, Bulgaria, Albania e Grecia: un progetto che si scontra sia con la politica estera di Stalin (con cui i rapporti sono già tesi a causa della condotta troppo autonoma di Tito rispetto alle direttive di Mosca) sia con quella statunitense di contenimento del comunismo (dottrina Truman), che gli Usa hanno già cominciato ad attuare in Grecia e in Turchia.

La rottura definitiva tra la Jugoslavia e i paesi del blocco sovietico avviene con l'espulsione dal Cominform.

La mancanza di tutela militare, il blocco economico imposto da Stalin e la rinuncia all'ideologia sovietica comportano una nuova politica, sia interna sia estera: criticando lo stalinismo si procede alla collettivizzazione delle campagne, a requisizioni forzate, al potenziamento dell'esercito (aumenta il suo peso politico), a repressioni del dissenso e all'autogestione delle fabbriche; mentre la paura di un possibile attacco sovietico spinge

¹⁵ Costituzione della Repubblica Popolare di Jugoslavia adottata nel 1946. (S. Bianchini La questione jugoslava Giunti 1999 Prato).

la Jugoslavia fuori dall'isolamento internazionale. Gli Usa e la Gran Bretagna cominciano ad inviare aiuti finanziari e alimentari a questo paese, con il fine di consolidare la presenza della NATO nei Balcani dopo l'adesione della Grecia e della Turchia.

Nel 1953 con la morte di Stalin, il pericolo dell'aggressione sovietica si attenua e la politica moderatamente riformatrice di Kruscev tenta un riavvicinamento con la Jugoslavia, che sfuma in seguito alla crisi ungherese (1956) e alle critiche di Tito sull'uso della forza e sull'ingerenza straniera negli affari interni di uno Stato.

Negli anni '50 e '60 la Jugoslavia vive forti cambiamenti:

- nella sfera politica, la nuova Costituzione trasforma la Repubblica da popolare a socialista e la figura del Capo di governo si distingue da quella del Presidente della Repubblica (mantenuta da Tito); i comuni vengono riorganizzati e la loro giurisdizione estesa (il timore di spinte centrifughe sconsiglia il rafforzamento delle Repubbliche); si aboliscono le regioni autonome del Kosovo e della Vojvodina; alle Repubbliche è concesso di inviare rappresentanti alla camera eletta a suffragio universale, ma solo quando si discutono problemi di carattere regionale.¹⁶
- Nella sfera economica, i piani economici diventano annuali, decentrati e collegati alle esigenze dei comuni; l'autogestione è accompagnata da un processo di deburocratizzazione; si abbandona la collettivizzazione; le infrastrutture e le reti di comunicazione vengono migliorate in previsione di un'apertura internazionale.
- Nella sfera sociale si verifica un aumento della ricchezza legato a quello della produzione, una forte urbanizzazione, un incremento dell'istruzione e della vivacità culturale nelle università.

Tutti questi cambiamenti, legati soprattutto ad una certa prosperità economica, provocano un aumento degli squilibri tra città e campagne, ma, in particolare, tra un nord relativamente più sviluppato e che si richiama a modelli di vita occidentali e un sud gravato da ritmi più lenti e con zone arretrate (Macedonia e Kosovo)¹⁷.

Una situazione che, oltre a produrre disoccupazione ed emigrazione interna o verso l'estero, favorisce forti tensioni nazionalistiche: la Croazia e la Slovenia, stanche del drenaggio economico in favore delle aree più depresse, il cui sviluppo non decolla, soffrono il centrismo del regime e spingono per un rafforzamento del principio federale mentre la Serbia preferisce mantenere lo status quo, in cui la propria etnia ha conquistato i posti chiave (esercito ed amministrazione).

Nel 1968, in seguito all'invasione della Cecoslovacchia da parte delle truppe del Patto di Varsavia, il pericolo di un'aggressione sovietica si riaccende e l'esecutivo jugoslavo si affretta ad approvare una revisione del sistema di difesa affiancando all'esercito federale, una struttura territoriale dotata di depositi di armi e posta sotto il controllo

¹⁶ Costituzione della Repubblica Socialista di Jugoslavia adottata nel 1963 (S. Bianchini La questione jugoslava Giunti 1999 Prato).

¹⁷ Nel caso del Kosovo, la maggior parte degli investimenti federali sono concentrati su progetti industriali come miniere, impianti chimici e centrali di produzione di energia, che forniscono materie prime o energia da utilizzare in tutto il paese. Questa industria primaria richiede grandi capitali ma produce pochi posti di lavoro (una condizione sfavorevole che grava sulla zona con il più alto tasso di crescita della Jugoslavia). (N. Malcolm Storia del Kosovo Bompiani 1999 Milano).

delle Repubbliche; vengono, inoltre, effettuati, sia una selezione degli ufficiali, sia un decentramento delle accademie per ridurre la preponderante presenza serbo-montenegrina all'interno delle forze armate (misura che ne intacca solo i vertici lasciando immutata la composizione dei ranghi intermedi).

In questa fase politica così delicata, gli albanesi del Kosovo protestano per la cancellazione dell'autonomia della regione (legge costituzionale del 1953) e per le discriminazioni etnico-sociali a cui sono esposti dal regime; chiedono di staccarsi dalla Serbia acquisendo, nell'ambito della Federazione jugoslava, lo status di Repubblica: una richiesta pericolosa, che può innescare una violenta reazione serba di tipo nazionalistico e rendere ancora più tesi i rapporti con l'Albania, che, dopo il 1948, si è schierata con Stalin contro Tito.

La popolazione albanese, considerata sempre dal regime o nemica (durante l'occupazione italiana, per la prima volta trovandosi sotto uno Stato albanese, non accoglie gli ideali della lotta di liberazione sostenendo così gli occupanti) od ostile, subisce repressioni e discriminazioni nelle occupazioni e inoltre viene costantemente tenuta sotto controllo, perché ritenuta destabilizzante a causa di una possibile attrazione che l'Albania filosovietica esercita in questo territorio.

Alla fine degli anni sessanta e all'inizio degli anni settanta, al potere c'è una nuova classe dirigente "più liberale", che decide di soddisfare le richieste degli albanesi concedendo loro un'effettiva autonomia amministrativa e culturale nel Kosovo: nella pubblica amministrazione, anche nei settori più strategici, viene data loro la possibilità di accedervi; la lingua albanese diviene ufficiale ed è equiparata a quella serba; all'università di Pristina sono attivati corsi autonomi in albanese.¹⁸

Non solo il Kosovo ottiene lo status di regione autonoma ma anche la Vojvodina¹⁹: i serbi vivono questa novità come un rinnovato smacco, che si somma al risentimento di ritrovarsi in minoranza in Bosnia-Erzegovina, dopo il riconoscimento dei musulmani bosniaci come una delle nazionalità costituenti questa Repubblica.

Tale politica, troppo riformista, provoca una reazione negativa da parte di Tito, che decide di sbarazzarsi di questi giovani dirigenti e di riportare il potere nelle mani dei suoi fedelissimi, ma il problema della sua successione, le spinte federaliste di alcune Repubbliche, a cui si sommano le tensioni etniche e sociali, richiedono un'ennesima incisiva riforma.

La nuova Costituzione, approvata nel 1974, ridisegna il paese con un assetto semiconfederale, che tenta di far convivere il massimo del dirigismo (la Lega dei comunisti, divisa in rappresentanze repubblicane, mantiene il compito di garantire l'unità della Federazione) con una realtà molto flessibile costituita da sei Repubbliche e due province, dotate di ampie libertà di autogestione e di diritto di veto all'Assemblea federale; inoltre viene riconosciuto, solo alle repubbliche, il diritto all'autodeterminazione e alla secessione.

Al governo federale sono attribuite funzioni notevolmente limitate alla politica economica, a quella estera e alla difesa.

Al vertice dello Stato si prevede una presidenza collegiale, che dopo la morte di Tito (nominato presidente a vita), deve essere presieduta a rotazione, ogni anno, dal

¹⁸ N. Malcolm Storia del Kosovo Bompiani 1999 Milano pagg. 363-365.

¹⁹ Con un emendamento costituzionale, nel 1968, le province autonome sono definite come le Repubbliche: "comunità socio-politiche" e si affidano loro gran parte dei poteri, limitati, però, da alcune competenze riservate alla Repubblica di Serbia nel suo insieme. (N. Malcolm Storia del Kosovo Bompiani 1999 Milano pag. 363).

rappresentante di una delle Repubbliche e delle due province autonome²⁰.

La stessa macchinosa struttura si introduce anche negli enti territoriali, dove si realizza un sistema di rappresentanza basato sui censimenti, così, ad ogni variazione etnica registrata, dipende la distribuzione del potere nelle otto unità costitutive la Federazione jugoslava.

I serbi percepiscono la nuova Costituzione come un altro affronto imposto dal regime, in quanto la loro Repubblica viene posta su un piano paritario alle altre e in più, è l'unica a perdere il controllo su due province, vedendosi ridotto il territorio entro frontiere antecedenti le guerre balcaniche del 1912-13.

In politica estera, la Jugoslavia di Tito continua a non schierarsi a favore né del blocco occidentale né di quello sovietico, anzi promuove con alcuni paesi africani ed asiatici una terza via: il non-allineamento.

Nel 1961 a Belgrado una conferenza di Capi di Stato e di Governo di 25 paesi dà vita al movimento dei non- allineati, un gruppo di pressione internazionale con lo scopo di promuovere una neutralità attiva e un nuovo ordine economico internazionale, al di fuori della logica dei blocchi contrapposti.

Il peso marginale esercitato da questo movimento sulle relazioni internazionali, unito alle divisioni che percorrono il mondo arabo, quello asiatico e quello africano, rende i risultati inferiori alle aspettative ma promuove il prestigio di Tito all'estero.

In questi anni la Jugoslavia conosce una nuova fase di sviluppo economico a ritmi elevati e una crescita significativa del tenore di vita della popolazione.

Il paese si apre al turismo costiero, che consente la nascita di un dinamico, anche se circoscritto, settore privato in campo alberghiero e della ristorazione.

Un nuovo impulso all'edilizia pubblica e privata si accompagna all'ammodernamento delle infrastrutture, alla costruzione di grandi opere pubbliche e di grandi impianti industriali: un'espansione agevolata soprattutto dall'accesso ai crediti internazionali, ai quali attingono anche le singole Repubbliche senza un effettivo controllo federale.

Questa atmosfera ottimistica e dinamica già presenta i primi segnali di crescenti difficoltà, sia in campo politico sia in quello economico, ma vengono sottovalutati: nella società jugoslava si è prodotta una moltiplicazione di interessi diversi e spesso contrastanti, che richiedono un'espressione politica più pluralista dell'obsoleta Lega dei comunisti, mentre la crisi petrolifera colpisce il paese, provocando un forte debito non più appianato dalle esportazioni.

Le singole Repubbliche, per agevolare la crescita dei salari e degli investimenti, in seguito a quella dei prezzi, fanno lievitare l'indebitamento estero senza verificare la disponibilità di valuta estera per la restituzione dei crediti internazionali.

Nel 1980 Tito muore: viene a mancare la figura di riferimento della Federazione, già in balia di spinte centrifughe sotterranee, di etnonazionalismo sempre latente, in crisi ideologica e in un profondo indebitamento.

Dalla dissoluzione della Jugoslavia ad oggi

Nel regime titoista, privo di cittadinanza, i soli diritti garantiti sono quelli collettivi a scapito di quelli individuali; in particolare, alle diverse nazionalità, vengono riconosciuti diritti politici, culturali e tutele tramite un sistema macchinoso, basato sulla rotazione delle cariche, che se da un lato garantisce gli equilibri etnici, dall'altro

²⁰

Costituzione Socialista Federativa di Jugoslavia. (E. Sciso L'intervento in Kosovo Giuffrè 2001 Milano).

favorisce un'anonima responsabilità delle decisioni via via prese. In questo modo si realizza una rappresentanza (etnica e territoriale) con vincoli di mandato verso i propri elettori e un frazionamento del potere che moltiplica la burocrazia, rallentando l'efficienza.

Dopo quasi mezzo secolo di regime dittatoriale pseudocomunista (rispetto ad altri, che si dichiarano di ispirarsi al socialismo, quello di Tito appare meno oppressivo) si riscontrano: assenza di strutture realmente democratiche, una situazione economica disastrosa (crisi, svalutazione del dinaro, disoccupazione, scioperi, inflazione in crescita, scandali finanziari e sviluppo di ricchi patrimoni personali illeciti), instabilità nelle istituzioni e nella società.

Una miscela di fattori che contribuiscono a minare la credibilità della Federazione e ad accentuare i nazionalismi locali, che destabilizzano le varie componenti dello Stato.

Per far fronte al crescente debito e per evitare contrasti tra le Repubbliche, il governo federale preferisce suddividere gli oneri per il suo appianamento e inaugura una serie di politiche di austerità (imposte da direttive del FMI, per ottenere ulteriori crediti internazionali) con l'obiettivo di riformare il sistema economico ed aprire il paese ad un'economia di mercato.

Tali piani economici vengono contrastati dalle Repubbliche, gelose delle proprie competenze acquisite di diritto o di fatto, che o non li applicano o lo fanno blandamente, pur di non intaccare lo status quo. Il sistema autogestito e decentrato ha favorito un forte condizionamento politico sull'economia, che porta le classi dirigenti delle Repubbliche a salvaguardare il proprio apparato produttivo, infliggendo pesanti colpi a quello federale e man mano che la crisi economica avanza, si realizza una saldatura tra i nazionalismi economici e quelli politici (preoccupati di salvaguardare la fonte di legittimazione del loro potere).

Il primo segnale di malcontento "nazionalista" si accende in Kosovo (1981), provincia con gravi problemi economici (alto tasso di disoccupazione, crescita demografica, analfabetismo...) e sociali (profonde divisioni etniche). Lo scontento per lo sperpero degli aiuti del fondo di solidarietà in opere inutili a far decollare l'economia regionale e la critica studentesca si uniscono: nuove idee di autonomia o di integrazione con l'Albania iniziano a circolare.

Una situazione instabile che irrita la minoranza serba e viene gestita con l'intervento della Difesa territoriale per sedare le proteste.

I tagli drastici alla spesa sociale e le varie riforme economiche, che si susseguono a livello federale, non fanno altro che esasperare i nazionalismi locali: Slovenia e Croazia, timorose di rimanere escluse dai processi di innovazione che sta vivendo l'Europa, sostengono un assetto di tipo confederale ma si scontrano con la Serbia e il Montenegro che si schierano in difesa di quello unitario.

In questo clima di malcontento sociale e crisi economica, i governi della Vojvodina, del Kosovo e del Montenegro sono rovesciati da esasperate manifestazioni di piazza (1988) mentre la Serbia si affida al nazionalista Milosevic.

Nel 1989 la caduta del muro di Berlino, la fine della guerra fredda, la profonda riforma inaugurata da Gorbaciov in URSS producono forti cambiamenti in tutta l'Europa. La Jugoslavia perde il suo ruolo di zona cuscinetto tra est e ovest e anziché costruire una svolta democratica, si ritrova a precipitare in un vortice di spinte nazionalistiche centrifughe.

Il governo federale jugoslavo, impegnato contemporaneamente su due fronti (drastiche riforme economiche e mantenimento dell'unità della federazione) perde credibilità e

gradualmente si indebolisce.

Nel 1990 si convoca l'ultimo congresso della Lega dei comunisti, che si chiude con l'ufficializzazione del multipartitismo e nelle Repubbliche, si svolgono le prime elezioni, che favoriscono partiti etnonazionalisti.

Un anno dopo Slovenia e Croazia dichiarano la loro indipendenza dalla Federazione, legittimata dalla Costituzione, che garantisce il diritto all'autodeterminazione e alla secessione: una decisione che viene contestata dal governo federale, in quanto afferma che la stessa Costituzione non indica la procedura per attuarle.

Mentre il distacco della Slovenia si realizza in modo poco cruento (l'armata popolare viene inviata ma subito ritirata), in Croazia, la situazione precipita, a causa della polarizzazione etnica nelle regioni della Slavonia e della Krajina in cui si costituisce una repubblica serba (RSK), decisa a restare nella Federazione e difesa da bande paramilitari appoggiate dall'armata popolare.

La Croazia tenta di ristabilire il controllo su queste zone ribelli ma subisce una subdola aggressione ritrovandosi priva di mezzi militari (che l'esercito, fedele all'idea di unità, fornisce ai rivoltosi) e incapace di fronteggiare esodi di massa, rappresaglie, pulizie etniche perpetrate dalle bande irregolari.

Di fronte a tali avvenimenti l'Europa si ritrova divisa: nonostante una forte azione diplomatica della Germania e del Vaticano, per il riconoscimento delle due Repubbliche secessioniste, prevale la linea attendista e collaboratrice con l'ormai debole governo federale, mentre gli Usa, impegnati in Iraq, scelgono la neutralità e la Russia vive la disgregazione dell'URSS.

La situazione in Croazia non fa che peggiorare; l'invio di caschi blu dell'ONU anziché favorire il ripristino del controllo di Zagabria su tutto il territorio della Repubblica e il rientro dei profughi, cristallizza lo status quo a favore dei rivoltosi, con la creazione di zone serbe protette dall'ONU, in cui la Croazia esercita la propria sovranità solo formalmente.

Per non minare il delicato processo di integrazione (culminato con il Trattato di Maastricht) a causa di contrasti sulla situazione jugoslava, i paesi della CE riconoscono la Slovenia e la Croazia ma la situazione precipita di nuovo, in seguito al referendum per l'indipendenza, promosso proprio dalla CE, in Bosnia-Erzegovina. In questa Repubblica, mentre la popolazione croata e quella musulmana votano a favore, la minoranza serba si astiene dalla consultazione e dopo il riconoscimento europeo procede (con l'appoggio dell'armata popolare e truppe paramilitari) con espulsioni, assedi, massacri, occupazioni e violenze conquistando in breve tempo circa il 70% del territorio e costituendo una nuova Repubblica serba (RS) unita alla Federazione.

In seguito all'indipendenza di quattro entità territoriali (Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia), viene costituita la Repubblica Federale di Jugoslavia da Serbia e Montenegro, che si autoproclama erede della Jugoslavia di Tito, ma che, internazionalmente, è isolata (perdita del seggio all'ONU, embargo commerciale, aereo, culturale e sportivo, mancanza dell'avallo della BM e del FMI), a causa del suo coinvolgimento nella crisi bosniaca.

Tra il 1993 e 1995 sia l'ONU sia l'UE mediano tra le parti per risolvere il conflitto in Bosnia-Erzegovina.

La presenza dei caschi blu, l'embargo commerciale e delle armi, le sanzioni, le numerose tregue sottoscritte e mai rispettate e i vari piani di mediazione non fanno altro che acuire il conflitto, screditare l'ONU (la sua missione è percepita come inutile, sempre più costosa, incagliata irrimediabilmente nelle pastoie burocratiche e a volte

faziosa) e l'UE (divisa e incapace di proporre una soluzione definitiva) nonché protrarre le sofferenze della popolazione civile.

Per timore di un allargamento del conflitto e per la pressione dell'opinione pubblica interna, gli USA decidono di intervenire e rilanciano il concerto delle grandi potenze costituendo il Gruppo di Contatto con Gran Bretagna, Francia, Germania e Russia.

Questo consesso propone una nuova spartizione della Repubblica bosniaca tra la neonata Federazione croato-musulmana e la Repubblica serbo-bosniaca ma quest'ultima rifiuta tale piano e procede con gli assedi e le occupazioni.

L'appoggio militare internazionale (equipaggiamenti e addestramenti) permettono all'esercito croato di riconquistare le zone della Repubblica serba della Krajina, la cui popolazione emigra verso la Serbia e la Repubblica serbo-bosniaca, per paura di ritorsioni e pulizia etnica da parte dei nuovi Ustascia.

Anche in Bosnia-Erzegovina le truppe croato-musulmane, dopo una lotta di tutti contro tutti, si ricompattano e riescono a conquistare gran parte del territorio in mano ai serbo-bosniaci, che rispondono rinnovando l'assedio a Sarajevo e attaccando le enclavi protette dall'ONU.

La guerra, l'embargo, le sanzioni economiche e i bombardamenti NATO costringono i leaders della Croazia, della Bosnia-Erzegovina e della Serbia a firmare gli Accordi di Dayton, che favoriscono, più che una pace, un'assenza di conflitto armato. Si tratta di un documento atipico, che sancisce le tipiche condizioni di un trattato di pace (cessate il fuoco, definizione dei confini, controllo eserciti) e, allo stesso tempo, si prefigge l'ambizioso compito di porre le fondamenta di un nuovo Stato bosniaco.

Gli Accordi di Dayton creano uno Stato riconosciuto solo a livello internazionale, che esiste sulla carta ma che in realtà è privo di identità autonoma e di legittimità popolare. Per raggiungere una tregua, si uniscono, entro i vecchi confini amministrativi della Repubblica della Bosnia-Erzegovina, due entità autonome ovvero la Federazione croato-musulmana e la Repubblica serbo-bosniaca.

Il nuovo Stato si basa su una elefantica macchina burocratica, che si sviluppa su più livelli (municipale, cantonale, statale), con lo scopo di rispettare gli equilibri etnici. Si tenta di unificare il sistema giudiziario, le forze di polizia, gli eserciti e i sistemi scolastici ma allo stesso tempo, si concede una forte autonomia e l'opportunità di stabilire rapporti privilegiati con la Croazia o con la Serbia, alle due entità della repubblica confederale bosniaca.

L'applicazione del Trattato, il rientro dei profughi e le nuove elezioni a suffragio universale sono controllati dalla NATO; mentre l'amministrazione civile è sottoposta alla supervisione di un Alto Rappresentante della comunità internazionale, che gode di vasti poteri²¹ e non è eletto democraticamente: ciò favorisce l'esautorazione del potere decisionale dei politici locali designati e la mancanza di responsabilità delle loro azioni nei confronti dell'elettorato.

La Bosnia-Erzegovina soffre, ancora oggi, di un deficit di legittimità formale e sostanziale: nelle istituzioni e nella politica, le oligarchie nazionaliste si occupano soprattutto di power-sharing, di mantenere lo status quo e si rafforzano, a vicenda, agendo sulle paure di un elettorato diviso da linee etniche.

La mancanza di identificazione nello Stato (risultato di un'imposizione della comunità internazionale) spinge le componenti sociali all'attaccamento a partiti etno-nazionalisti

²¹ Si tratta dei cosiddetti "Bonn Powers": potere di licenziare politici regolarmente eletti ma ritenuti responsabili di ostruzionismo nell'applicazione degli Accordi; potere di imporre decisioni direttamente applicabili tramite decreto, comprese leggi bloccate da veti reciproci...)

cristallizzando così le divisioni.

A quasi quindici anni dalla fine del conflitto, nonostante la firma di Accordi, quali quello di stabilizzazione e associazione con l'UE, quello per l'adesione alla partnership for peace della NATO e numerosi finanziamenti internazionali, la Bosnia-Erzegovina, come Stato, per i suoi cittadini, non esiste. Per agevolare una reale transizione democratica, sarebbe necessario operare prima a livello locale, ricreando nuove istituzioni sganciate dall'appartenenza etnica per restituirle ai cittadini; inoltre sarebbe opportuno snellire le strutture istituzionali e burocratiche, che consumano circa la metà del bilancio statale e infine, rilanciare l'economia locale per diminuire la disoccupazione e favorire lo sviluppo²².

Negli anni successivi alla cruenta dissoluzione della Jugoslavia si verifica la normalizzazione e il riconoscimento reciproco tra le Repubbliche.

Sia la NATO (con lo scopo di allargare la propria influenza nel sud-est europeo) sia l'UE si impegnano nella stabilizzazione della zona balcanica, puntando alla sua integrazione.

In particolare, la Commissione europea promuove e vigila sui progressi conseguiti dai nuovi paesi nella democratizzazione, nei procedimenti politici, nell'economia, nella lotta al crimine, nella tutela delle minoranze e nel settore sociale.

La debolezza delle istituzioni, l'impreparazione delle forze di polizia, i sistemi giudiziari da riformare profondamente, la corruzione e le privatizzazioni poco trasparenti,

l'infiltrazione negli apparati pubblici da parte di gruppi criminali, le economie deboli e le divisioni etniche favoriscono lo sviluppo del traffico di armi, stupefacenti e esseri umani.

Tra le Repubbliche della ex-Yugoslavia solo la Slovenia è entrata a far parte dell'UE; per la Croazia, le trattative risultano difficili per la mancanza di collaborazione con il Tribunale internazionale dell'Aia; per la Bosnia-Erzegovina, il blocco deriva dal deficit di



democratizzazione e per la non unificazione delle forze di polizia²³; la Macedonia sconta la forte opposizione greca; il Montenegro, nonostante l'indipendenza, risulta poco affidabile e in balia di una potente criminalità organizzata mentre la Serbia si autoesclude proteggendo i criminali di guerra e opponendosi a una soluzione sul problema del Kosovo.

²² A. O. Rossigni e D. Sighele La Bosnia dopo Dayton pagg. 105-112 (I Balcani non sono lontani, I quaderni speciali di Limes 4/2005 Gruppo Editoriale L'Espresso Roma).

²³ D. D'Urso L'insostenibile leggerezza della Bosnia-Erzegovina pagg. 155-165 (Kosovo Lo stato delle mafie, I quaderni speciali di Limes 6/2006 Gruppo Editoriale L'Espresso Roma).

Capitolo 2

IL KOSOVO

Da provincia autonoma nella Federazione titina alle “istituzioni parallele”

Per i serbi si chiama Kosmet (nome sintetico per Kosovo i Metohija) mentre per gli albanesi è semplicemente Kosova e indica la stessa regione a sud della Repubblica di Serbia, incastonata tra questa e quelle di Macedonia e Montenegro.

Storicamente si presenta sempre arretrata e socialmente divisa : la maggioranza della popolazione è albanese, seguita da serbi, macedoni, bosniaci, rom e goraci.

Anche durante il periodo titoista, l'instabilità sociale di questa zona costituisce un problema, soprattutto per la forte attrazione esercitata dalla nemica Albania, che si tenta di neutralizzare con la concessione di un'ampia autonomia : sia la prima Costituzione del 1946 che le successive (1963 e 1969) prevedono la creazione di una provincia autonoma del Kosovo i Metohija (addirittura quella del 1969 la denomina solo Kosovo per indebolire i

malumori albanesi, che la precedente denominazione solleva, perché sottolinea la presenza dei serbi nella zona (metohija significa dono e indica le terre donate e amministrare dalla chiesa ortodossa). Con l'ultima Carta costituzionale (1974), sia alla provincia del Kosovo sia a quella della Vojvodina, vengono riconosciuti diritti pari a quelle delle Repubbliche costitutive la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (potere di veto su decisioni che le riguardano a livello federale; diritto di rappresentanza sia alle camere federali sia alla presidenza; l'unico diritto da cui sono escluse è quello alla secessione).

A tutti i cittadini si garantiscono la libertà di esternare la propria appartenenza etnica o nazionale; la libertà di esprimere la propria cultura e quelle d'insegnamento e dell'uso, sia in forma scritta sia in forma orale, della propria lingua nazionale.

Il cittadino non è tenuto a dichiarare la propria appartenenza ad un gruppo nazionale ma ha il diritto di utilizzare la propria lingua, nell'esercizio dei suoi diritti e doveri, nonché nel corso di procedimenti dinanzi a qualsiasi organo statale.

Le province socialiste sono delle comunità democratiche, autogestite e autonome, nelle quali tutti i lavoratori, i cittadini, i popoli e i gruppi nazionali realizzano i loro diritti



(riconosciuti anche nella Costituzione della Repubblica Socialista di Serbia).²⁴

Nel 1989 lo status di autonomia di entrambe le province viene abolito dal parlamento serbo (il nome della provincia kosovara torna ad essere quello serbo di Kosovo i Metohija) e un anno dopo viene promulgata la nuova Costituzione della Repubblica serba, la quale stabilisce che:

- il territorio della Repubblica è unito e include quello delle province autonome del Kosmet e della Vojvodina;
- qualsiasi cambio di confine sarà sottoposto a referendum popolare;
- la legge della Repubblica disciplina l'organizzazione territoriale, la cultura, l'educazione, la pubblica informazione, la salute e lo stato sociale, l'uso della lingua e dell'alfabeto delle minoranze;
- la lingua ufficiale è il serbo-croato e l'alfabeto è il cirillico;
- la legge statale garantisce il diritto all'istruzione nella propria lingua e qualsiasi forma di associazionismo solo se registrata;
- qualsiasi programma in materia economica, sociale, scientifica, tecnologica e regionale deve essere in accordo con lo sviluppo del piano della Repubblica;
- lo statuto, che è la più alta legge delle province del Kosmet e della Vojvodina, deve ottenere l'approvazione dell'Assemblea nazionale per entrare in vigore;
- nel caso in cui qualsiasi istituzione provinciale non applichi una decisione della stessa provincia o statale, l'istituzione competente della Repubblica provvederà con una propria decisione²⁵.

Con l'obiettivo di rafforzare la presenza serba nel Kosovo, si emettono centinaia di decreti legge e provvedimenti amministrativi fortemente discriminatori nei confronti di tutti gli appartenenti alle altre etnie: una serbizzazione forzata, che impone nella provincia un governo di tipo coloniale, in cui le forze di polizia hanno poteri illimitati e provoca una massiccia emigrazione.

Nel 1990 la rivendicazione da parte dei parlamentari albanesi del diritto all'autodeterminazione della provincia e la dichiarazione della sua indipendenza nell'ambito della Federazione jugoslava, provocano la proclamazione dello stato di emergenza da parte del governo di Belgrado e lo scioglimento di qualsiasi associazione. Nel 1992 nasce la Repubblica Federale di Jugoslavia, formata dalle Repubbliche di Serbia e Montenegro, nella quale si stabilisce, nuovamente, che la Costituzione della Repubblica di Serbia è la fonte che regola gli statuti delle due province nell'ambito di questo nuovo Stato.

Seguendo l'esempio della Slovenia e della Croazia, i leaders kosovaro-albanesi organizzano un referendum che, quasi all'unanimità, stabilisce il distacco della regione dalla nuova Federazione. Forte di questo risultato, il parlamento kosovaro proclama l'indipendenza e fa appello alla CE e alle altre Repubbliche dell'ex-Yugoslavia per il riconoscimento ma gli Stati europei sono contrari ad intaccare il principio dell'invulnerabilità delle frontiere in Europa e a creare pericolosi precedenti.

²⁴ Costituzione della Repubblica Federativa di Jugoslavia (E. Sciso L'intervento in Kosovo Giuffrè 2001 Milano).

²⁵ Costituzione della Repubblica di Serbia (1990) (E. Sciso L'intervento in Kosovo Giuffrè 2001 Milano).

Per evitare altri effetti destabilizzanti nei Balcani, gli Usa fanno pressioni sull'Albania affinché si limiti a sostenere la restaurazione dell'autonomia della regione e il suo inserimento come terza Repubblica nella Federazione di Jugoslavia.

Nonostante la sconfitta a livello internazionale, i kosovaro-albanesi organizzano elezioni clandestine in cui vince la Lega Democratica del Kosovo (LDK), che sostiene una linea politica moderata: si propone di far conoscere alla comunità internazionale la questione kosovara, documentando le violazioni dei diritti e le discriminazioni su base etnica e sostenendo il ripristino dell'autonomia con l'obiettivo di raggiungere, in un secondo momento, l'indipendenza; inoltre appoggia il boicottaggio delle elezioni federali ufficiali, che però favorisce in tal modo l'elezione di nazionalisti serbi, in tutti i seggi che spettano al Kosovo nell'Assemblea federale.

Si arriva a creare uno stato-ombra semiclandestino dotato di strutture politiche, sociali, mediche, culturali, che opera in condizioni precarie, finanziato dall'autotassazione degli emigrati all'estero e mal tollerato dalle autorità.

In seguito agli Accordi di Dayton (1995) la Serbia non riceve pressioni dalla comunità internazionale per il ripristino dell'autonomia del Kosovo, sia perché si considera la questione kosovara un affare di politica interna di uno Stato sovrano, sia per agevolare il riconoscimento reciproco tra la Repubblica Federale di Jugoslavia e quella di Macedonia.

L'aggravarsi e il ripetersi di violenze delle forze dell'ordine e dell'esercito a danno dei non appartenenti all'etnia serba e l'infruttuosa politica di resistenza passiva del presidente kosovaro-albanese Rugova, rafforzano l'UCK (il movimento di liberazione del Kosovo), un gruppo terroristico costituito da militari e paramilitari di etnia albanese, che inizia a contrastare le forze dell'ordine federali con attentati, rivolgendo la sua azione anche contro qualsiasi civile accusato di collaborazionismo.

La repressione poliziesca è così violenta che le nuove ondate di profughi in fuga spingono sia la Grecia sia la Macedonia (incapaci ormai di gestirle) a far pressioni a livello internazionale, per far considerare la questione kosovara non più come problema interno di un solo Stato ma un'emergenza regionale.

Il Gruppo di Contatto (formato da Gran Bretagna, Francia, Germania, Usa, Russia a cui si aggiunge anche l'Italia, per effetto dell'invio di un contingente a disposizione della NATO in Bosnia-Erzegovina) condanna la situazione creatasi e sostiene una ripresa del dialogo fra le parti, il ripristino di uno status di autonomia nell'ambito della Federazione nonché l'invio di osservatori internazionali per monitorare le condizioni della popolazione, accompagnati da organizzazioni per l'assistenza, altrimenti minaccia il ripristino di sanzioni (embargo e moratoria sugli aiuti internazionali).

Le misure proposte sono un compromesso tra gli Usa e la Gran Bretagna (favorevoli ad una linea più incisiva) e Francia, Germania, Russia e Italia (che optano per tenere aperto il dialogo con Belgrado).

La situazione continua a precipitare: gli attentati dell'UCK sono sempre più frequenti e le azioni delle forze dell'ordine sempre più cruente; le ondate di disperati in fuga ormai inarrestabili e la paura di un'estensione della crisi si riaccende sia in Macedonia sia in Montenegro.

Gli Usa si fanno promotori di un nuovo intervento della NATO, con l'avallo dell'ONU ma sia la Russia sia la Cina (temono reazioni a catena in Bosnia-Erzegovina) si oppongono e anche gli Stati europei si dimostrano scettici su questa proposta.

Si continua a mediare tra le parti per una ripresa del dialogo: la proposta kosovaro-albanese, di rendere la regione una Repubblica al pari della Serbia e del Montenegro,

risulta inaccettabile da entrambe le Repubbliche della Federazione di Jugoslavia. Inizialmente il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si limita a condannare l'uso eccessivo della forza da parte della Federazione jugoslava e qualsiasi atto di terrorismo, sostenendo la ripresa del dialogo fra le parti, il ripristino dell'autonomia della regione, salvaguardando l'integrità dello Stato in questione e proponendo come contropartita alla soluzione della questione kosovara, la crescita del prestigio della Repubblica Federale stessa, accompagnata dalla normalizzazione delle sue relazioni internazionali²⁶.

Sei mesi dopo, finalmente, il Consiglio condanna la catastrofe umanitaria, che si sta realizzando in Kosovo e le continue violazioni dei diritti umani, sostenendo ancora una soluzione negoziata dalle parti che mantenga l'integrità territoriale dello Stato ma che assicuri un regime di autonomia della regione e la salvaguardia dei diritti, nonché il rientro di tutti i profughi nelle proprie case e il libero e sicuro accesso alle organizzazioni umanitarie e agli osservatori internazionali²⁷.

La situazione nella regione non fa che peggiorare. Con una nuova risoluzione (Russia e Cina si astengono), l'ONU appoggia per la prima volta un intervento della NATO nel Kosovo²⁸ e la missione di verifica che sta conducendo OSCE ; inoltre insiste sulla ripresa del dialogo tra le parti, sulla responsabilità delle forze armate e di sicurezza per l'eccessivo uso della forza e sulla condanna di qualsiasi atto terroristico, che non hanno fatto altro che aggravare la catastrofe umanitaria nella provincia²⁹.

L'incessante lavoro di mediazione del Gruppo di Contatto riunisce in Francia una delegazione kosovaro-albanese³⁰, una della Repubblica di Serbia e una della Repubblica Federale di Jugoslavia : alla conferenza di Rambouillet si propone una bozza di accordo, che prevede uno status provvisorio di autonomia per il Kosovo della durata di tre anni, in cambio della smilitarizzazione dell'UCK e del diritto di extraterritorialità della NATO in tutto il territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Gli Accordi di Rambouillet

Con la denominazione "Accordi di Rambouillet" si intende il testo dell'Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, discusso durante vari colloqui tenutisi in Francia e firmato solamente dalla delegazione kosovaro –albanese, ma non da quella della Repubblica di Serbia e di quella Federale di Jugoslavia.

In questo trattato si stabilisce :

- il cessate il fuoco;
- il rientro dei profughi;

²⁶ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU 1160 (31 marzo 1998).

²⁷ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU 1199 (23 settembre 1998).

²⁸ In base ad un accordo, stipulato dall'Alleanza Atlantica e dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, questo Stato ha già autorizzato il sorvolo del proprio territorio per una missione aerea di controllo da parte della NATO.

²⁹ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU 1203 (24 ottobre 1998).

³⁰ La delegazione kosovaro-albanese è composta sia da rappresentanti delle forze moderate sia da quelli dell'Esercito di Liberazione (UCK). Inizialmente l'UCK è considerato, a livello internazionale, un gruppo terroristico, ma in seguito all'accrescersi del suo controllo del territorio e del favore della popolazione albanese del Kosovo, riesce a sedersi al tavolo dei negoziati. I suoi rappresentanti rifiutano gli Accordi di Rambouillet perché prevedono la sua smilitarizzazione e l'autonomia della provincia anziché la sua indipendenza.

- lo scioglimento di bande paramilitari;
- il ritiro delle truppe;
- la smilitarizzazione dei gruppi armati;
- la collaborazione con le organizzazioni internazionali per l'assistenza umanitaria e con il Tribunale internazionale per i crimini di guerra nell'ex-Yugoslavia;
- la salvaguardia dell'integrità territoriale e della sovranità della Repubblica Federale di Yugoslavia;
- il ripristino di un regime di autonomia nella regione nel rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

Nel capitolo primo è prevista una Costituzione che stabilisce :

- le materie, la cui competenza spetta alla Repubblica Federale di Yugoslavia e alla Repubblica di Serbia;
- le istituzioni di autogoverno, i loro poteri e le procedure per l'approvazione delle loro decisioni;
- le modalità di elezione di qualunque organo istituzionale (compresi quelli federali e della Repubblica di Serbia) basate sulla salvaguardia della rappresentanza delle comunità nazionali, censite in tutto il territorio;
- i diritti aggiuntivi per le comunità nazionali e i loro membri, al fine di conservare ed esprimere le loro identità nazionali, culturali, religiose e linguistiche.

Nei capitoli seguenti, si affida all'OSCE il compito di costituire una missione di attuazione civile dell'Accordo, in collaborazione con la NATO e l'UE, di riorganizzare le forze di polizia e di pubblica sicurezza, e inoltre di supervisionare la preparazione e lo svolgimento delle elezioni in Kosovo.

Infine si invita il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad approvare una risoluzione, che sancisca le precedenti disposizioni e la costituzione di una forza multinazionale militare d'attuazione.

In più, si prevede che le parti invitino la NATO a costituire e guidare una forza militare che aiuti a garantire il rispetto dei seguenti provvedimenti:

- il cessate il fuoco;
- il ritiro delle forze armate yugoslave;
- la smilitarizzazione delle bande armate irregolari;
- la protezione di tutte le organizzazioni internazionali coinvolte nell'attuazione dell'Accordo;
- il monitoraggio e le condizioni di sicurezza per il rientro dei rifugiati;
- il controllo dello spazio aereo.

Il Trattato presenta due appendici:

l'appendice A determina i luoghi di acquartieramento dell'esercito yugoslavo e delle squadre speciali di polizia, inoltre, stabilisce i luoghi di deposito di armi e munizioni; mentre l'appendice B stabilisce per la NATO uno status di extraterritorialità in base al quale si consente:

- il diritto di ingresso e al libero e incontrollato transito di uomini e mezzi su tutto il territorio della Repubblica Federale;
- l'uso incondizionato dello spazio aereo, delle infrastrutture, dei mezzi di comunicazione;

- la possibilità di modificare o migliorare qualsiasi infrastruttura a discrezione del comandante della NATO;
- l'utilizzo di servizi (acqua, elettricità, gas ed altre risorse) al minor costo possibile;
- l'esenzione dalla giurisdizione vigente nel paese per tutto il suo personale;
- l'osservanza delle leggi vigenti solo se compatibili con il mandato e i compiti affidati;
- l'immunità, per tutto il personale della NATO, di essere sottoposto a qualsiasi forma di arresto, indagine o detenzione da parte delle autorità jugoslave.

Dopo tre anni dall'entrata in vigore del presente Accordo, si prevede la convocazione di una riunione internazionale con lo scopo di determinare uno status definitivo per il Kosovo, sulla base della volontà popolare (intesa dalle delegazioni serbe, come l'espressione di tutta la popolazione della Repubblica Federale di Jugoslavia ma da quella kosovaro-albanese, limitata alla popolazione della provincia)³¹.

Nessuna delegazione sottoscrive questo Accordo: quelle serbe lo rifiutano soprattutto per il diritto di extraterritorialità che prevede per l'Alleanza Atlantica, mentre quella kosovaro-albanese trova inaccettabile la smilitarizzazione dell'UCK, considerato non un gruppo terroristico ma un esercito nazionale.

La conferenza di Rambouillet si rivela un fallimento, che a livello internazionale viene soprattutto attribuito all'intransigenza delle delegazioni serbe, ma si oscura il fatto che pure la delegazione kosovaro-albanese si è opposta ad alcune prescrizioni, quali la preservazione dell'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia, con il conseguente ripristino di un'autonomia per il Kosovo e il disarmo delle bande del cosiddetto esercito di liberazione kosovaro³².

L'intervento della NATO chiamato guerra umanitaria

Durante i colloqui di Rambouillet, la truppe serbe presenti in Kosovo procedono con una nuova offensiva: forze regolari e paramilitari compiono stragi, saccheggi, pulizia etnica; la risposta dell'UCK non è meno violenta.

Mentre il Montenegro rifiuta che il suo territorio sia utilizzato nella guerra contro la NATO, l'Alleanza Atlantica, nata con scopi difensivi, s'impegna, per la prima volta, in un'azione di guerra attaccando uno Stato sovrano, violando sia il proprio statuto costitutivo³³ sia la Carta delle Nazioni Unite³⁴.

³¹ Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo detto Accordi di Rambouillet.

³² Pare che, in seguito alle pressioni americane e al rifiuto dei serbi di sottoscrivere gli Accordi di Rambouillet, la delegazione kosovaro-albanese si decide a firmarli, certa ormai dell'imminente intervento della NATO, che agirà in favore dell'indipendenza. (M. Tacconi Kosovo. La storia, la guerra, il futuro. pagg. 118-129 Ed. Castelvecchi 2008 Roma)

³³ "The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations..." preambolo di The North Atlantic Treaty.

³⁴ " Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà avvenire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione

Gli Stati europei dell'Alleanza cedono alle pressioni americane, sul ricorso all'intervento della NATO (chiamato, indecentemente, guerra umanitaria), solo con lo scopo di colpire punti strategici strettamente militari (depositi di materiale bellico, caserme, punti difensivi, infrastrutture...) per piegare alla resa la Repubblica Federale di Jugoslavia e costringerla ad accettare una proposta di pace.

L'attività offensiva della NATO, inizialmente concepita con favore dagli alleati europei,³⁵ è contestata sia a livello internazionale sia interno.

Si tratta di un attacco ad un paese sovrano, che realizza in Europa il primo conflitto dopo la fine della II Guerra mondiale; è illegale in quanto privo dell'avallo delle NU (Cina e Russia si sarebbero opposte per problemi simili in Tibet³⁶ e nello Xinjiang³⁷, la prima, in Cecenia³⁸, la seconda); di umanitario, ha il fatto che ha un impatto devastante sulla popolazione e sul piano politico non risolve nulla: l'obiettivo di questa azione non è chiaro, si punta all'autonomia o all'indipendenza del Kosovo?

Dopo settantadue giorni di bombardamenti, non limitati a obiettivi militari ma estesi a fabbriche, infrastrutture, palazzi governativi, abitazioni e persino ospedali (perché le bombe anche se chiamate intelligenti sono sempre ordigni distruttivi) piegano Belgrado che accetta il piano di pace formulato dal G8.

Con l'Accordo tecnico-militare di Kumanovo (MTA ovvero Military Technical Agreement), firmato dallo Stato maggiore della Repubblica Federale di Jugoslavia e la NATO, si stabiliscono il ritiro delle truppe jugoslave dal Kosovo, la fine del bombardamento da parte dell'Alleanza Atlantica e l'occupazione della provincia serba da parte di quest'ultima.

Questo Trattato prevede:

- la cessazione delle ostilità tra la NATO e le forze jugoslave;
- la creazione di una air safety zone di 25 km e di una ground safety zone di 5 km intorno ai confini del Kosovo, sottoposte al controllo dell'International Security Force (KFOR), la sola che ne può autorizzare qualsiasi entrata o attraversamento;
- il ritiro di tutte le truppe, le forze paramilitari, il materiale bellico e i mezzi dell'esercito della Repubblica Federale di Jugoslavia nonché lo smantellamento e la messa in sicurezza di tutto il territorio sottoposto al controllo dell'Alleanza;
- la collaborazione da parte delle autorità serbe per l'installazione di una

del Consiglio di Sicurezza" art. 53 Carta delle NU.

³⁵ La Gran Bretagna rinvigorisce la relazione speciale con gli Usa; la Francia torna, dopo l'isolamento voluto da De Gaulle, nelle sfere più alte dell'Alleanza rafforzando la propria presenza in Europa; l'Italia si dimostra rispettosa degli accordi internazionali sottoscritti; la Germania partecipa ad un'azione bellica con gli altri Stati europei e non contro di essi.

³⁶ Regione autonoma della Repubblica Popolare Cinese, la cui indipendenza è sostenuta da un governo in esilio, che denuncia le discriminazioni e le violenze subite dai tibetani, da parte delle autorità di Pechino.

³⁷ Regione autonoma della Repubblica Popolare Cinese, che punta ad ottenere l'indipendenza, denunciando un'amministrazione semi-militare e discriminatoria da parte del governo di Pechino, nei confronti della popolazione locale.

³⁸ Repubblica autonoma della Federazione Russa, che vuole rendersi indipendente contro il volere di Mosca, interessata a controllarne il territorio per la produzione petrolifera locale e, soprattutto, per il passaggio di oleodotti e gasdotti, provenienti dalle ex Repubbliche sovietiche asiatiche.

forza civile e di sicurezza sotto l'egida delle NU nella regione e libertà di azione (compreso l'uso della forza) e l'immunità, in caso di qualsiasi danno al patrimonio pubblico e privato, nell'esercizio delle sue funzioni, a tutto il personale della KFOR, per permettere la creazione e il mantenimento di un ambiente sicuro, sia per il personale internazionale sia per i cittadini del Kosovo.

L'accordo di Kumanovo riprende le proposte fatte a Rambouillet ma differisce su due punti: le truppe della NATO godranno di libertà di movimento e del diritto di extraterritorialità solo nel territorio della provincia kosovara e nelle safety zones; in più, c'è da sottolineare che solo il comandante della KFOR è l'unica autorità investita del potere di interpretazione dell'Accordo e di decisione, in merito alle azioni per il ripristino delle condizioni di sicurezza, su tutto il territorio sottoposto al controllo delle truppe internazionali³⁹.

Il Consiglio di Sicurezza (con l'astensione della Cina) approva una nuova risoluzione,⁴⁰ che autorizza l'invio di contingenti militari internazionali (KFOR) e incarica il Segretario Generale di nominare un Rappresentante civile nella provincia (si dà così avvio a UNMIK= UNITED NATIONS MISSION IN KOSOVO).

I risultati finora conseguiti sono fallimentari:

l'UE si è dimostrata ancora una volta divisa e incapace di un'azione decisiva e indipendente dagli USA; questi si sono dimostrati dei pseudogiustizieri, utilizzando bombe a frammentazione (non sono tra i firmatari del Trattato di Ottawa che ne proibisce l'uso) e all'uranio impoverito; la NATO è sconfitta sul piano della credibilità per le vittime innocenti, per i danni ambientali causati dai bombardamenti e per la violazione del diritto internazionale nonché del proprio statuto; l'ONU si è dimostrata debole e, con l'avallo tardivo dato alla missione UNMIK-KFOR, poco credibile.

Intanto, il presidente Milosevic riesce a dipingere la conclusione della crisi kosovara come una vittoria per la Serbia, in quanto non si è piegata ai diktat di Rambouillet, ha mantenuto la sovranità nella provincia, ha ottenuto la riaffermazione dell'ONU nella gestione della crisi, ha realizzato il disarmo dell'UCK e il congelamento dello status del Kosovo e infine ha limitato la presenza delle truppe straniere solo nel territorio kosovaro e non in tutto lo Stato.

L'amministrazione internazionale in Kosovo (UNMIK- KFOR)

Con la risoluzione 1244, approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 10 giugno 1999, ha inizio una sorta di protettorato internazionale in Kosovo.

In questo documento si ribadisce più volte il principio di sovranità e integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia⁴¹ e si propone il ripristino di un'ampia autonomia della provincia kosovara da attuarsi tramite l'impiego di personale civile e militare internazionale sotto l'egida delle NU⁴².

Di fatto, si crea un protettorato internazionale decennale, che attualmente non è ancora cessato.

³⁹ Military Technical Agreement (Kumanovo Treaty).

⁴⁰ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU 1244 (10 giugno 1999).

⁴¹ Preambolo, par. 10, annesso 1, annesso 2 della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU, 1244 del 1999.

⁴² Par. 10 della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU, 1244 del 1999.

L'amministrazione ad interim viene affidata all'UNMIK (UNITED NATIONS MISSION IN KOSOVO), che si occupa di ripristinare delle istituzioni democratiche; di coordinare l'azione e l'aiuto umanitario degli Stati e di varie organizzazioni internazionali; di provvedere al rientro dei rifugiati e dei profughi; di sostenere e organizzare la ricostruzione economica ma soprattutto di favorire l'instaurazione di un autogoverno nella provincia, che rispecchi gli Accordi di Rambouillet e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia⁴³.

L'UNMIK si sviluppa su quattro pilastri: l'amministrazione civile è di competenza delle NU; l'assistenza umanitaria è guidata dall'Alto Commissariato delle NU per i rifugiati (UNHCR); le attività di institutions building sono affidate all'OSCE, mentre il compito di programmare la ricostruzione economica viene lasciato all'UE (in quanto si inserisce in una più ampia strategia regionale, definita nelle sue grandi linee nel Patto di stabilità per il Sud-Est europeo, adottato nel 1999, che si pone come fine il raggiungimento, appunto, della stabilità di tutta la regione balcanica indicando la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica come mezzi)⁴⁴.

Il coordinamento e la guida di queste quattro componenti spettano al Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle NU, nominato da quest'ultimo in consultazione con il Consiglio di Sicurezza.

Tale figura, già promulgando il primo regolamento modifica il mandato e la missione UNMIK attribuendosi ogni autorità legislativa, esecutiva e di amministrazione del potere giudiziario.

Il diritto applicabile in Kosovo trova la sua fonte principale nei regolamenti UNMIK (modificabili o abrogabili solo dall'UNMIK stessa), che prevalgono sulle leggi della Repubblica Federale di Jugoslavia e hanno efficacia retroattiva al 10 giugno 1999 (data in cui è stata adottata la risoluzione 1244)⁴⁵.

Mentre l'amministrazione civile internazionale si occupa di fornire i servizi essenziali, l'UE inizia la ricostruzione delle infrastrutture danneggiate dai bombardamenti della NATO e l'OSCE tenta di stabilire delle modalità e delle regole per la presentazione delle candidature, per lo svolgimento della campagna elettorale e per le elezioni, secondo principi democratici.

Durante le elezioni comunali del 2000, la comunità serbo- kosovara non partecipa (solo con la cacciata di Milosevic nel 2001, la Repubblica Federale di Jugoslavia inizia a collaborare con l'UNMIK) e nei comuni a maggioranza serba, a causa dell'esiguo afflusso di elettori, è il Rappresentante Speciale a scegliere i componenti delle assemblee comunali tra i candidati dei maggiori partiti.

Comunque, la situazione non risulta migliore nemmeno nei comuni a maggioranza albanese: i principali partiti (LDK di Rugova e il PDK di Thaci non collaborano e preferiscono lo scontro al dialogo).

Nel corso del primo anno l'UNMIK si concentra più sugli aspetti amministrativi del suo mandato, in seguito, inizia a coinvolgere le organizzazioni politiche locali nell'elaborazione di un accordo sulla creazione di istituzioni, destinate a garantire l'autogoverno nella regione e, allo stesso tempo, che lascino indefinito lo status finale del Kosovo.

⁴³ Par. 10 e 11 della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU, 1244 del 1999.

⁴⁴ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/ 1999/ 779).

⁴⁵ UNMIK / REG / 1999 / 1 del 25 luglio 1999.

Nel 2001, con un regolamento del Rappresentante Speciale⁴⁶, entra in vigore la Cornice costituzionale per l'autogoverno provvisorio, elaborata da un gruppo di lavoro di 14 esperti (7 locali e 7 internazionali).

Tale bozza di Costituzione si apre con l'indicazione dei principi fondamentali che devono essere seguiti da tutte le istituzioni provvisorie (promozione dei diritti, libertà e principi democratici, garanzia sulla separazione dei poteri); prevede il diritto di tutti i rifugiati di poter rientrare in Kosovo e di ritornare in possesso dei propri beni; definisce le comunità come gruppi composti da individui della stessa etnia, religione o lingua (negli Accordi di Rambouillet, si parla solo di comunità nazionali senza indicare i criteri, in base ai quali individuarle) ma elimina la possibilità di applicare il diritto di famiglia tradizionale (riferito a matrimonio, adozione e tutela) previsto invece negli Accordi precedentemente citati.⁴⁷

La Cornice costituzionale per l'autogoverno provvisorio prevede l'istituzione di un'Assemblea, un Presidente, un Governo e un sistema giudiziario⁴⁸ ma contemporaneamente elenca i poteri riservati al Rappresentante Speciale, che mantiene il ruolo di primo piano nel quadro istituzionale: ha il potere di sciogliere l'Assemblea eletta; promulga le leggi adottate dall'Assemblea e firmate dal Presidente; conserva il potere legislativo (il Governo può proporre leggi ma è privo del potere di legiferare direttamente tramite decreti o strumenti simili); supervisiona l'amministrazione del sistema giudiziario in cui è prevista la figura dell'Ombudperson⁴⁹ (la cui nomina è di sua competenza) con il compito di individuare abusi, posti in essere da organi dell'UNMIK o dalle istituzioni locali e porvi rimedio (un potere sanzionatorio sempre da lui filtrato); inoltre, può sciogliere un'assemblea municipale, che ritiene possa turbare le condizioni di sicurezza delle comunità, indire nuove elezioni e, se giudica una decisione comunale lesiva per i diritti e gli interessi delle minoranze o comunque in conflitto con i regolamenti UNMIK o con la risoluzione 1244, ha la facoltà di annullarla⁵⁰.

L'UNMIK gestisce e adotta, tramite un proprio regolamento, il bilancio centrale, controlla quello delle amministrazioni locali e amministra il sistema delle imposte dirette, indirette e tutte le entrate provenienti da donazioni di Stati e da organizzazioni non governative nonché i beni della Repubblica Federale di Jugoslavia e della Repubblica di Serbia in territorio kosovaro.

Inizialmente si è utilizzato il marco tedesco come moneta (la Repubblica Federale di Jugoslavia ha contestato la sospensione del dinaro in quanto moneta ufficiale e ritenuta uno degli elementi essenziali della sovranità territoriale), oggi circola l'euro⁵¹.

La risoluzione 1244 prevede l'istituzione sia di una missione civile (UNMIK) sia di una

⁴⁶ UNMIK / REG / 2001 / 9 del 15 maggio 2001.

⁴⁷ Cap. 2, 3 e 4 del Constitutional Framework for Provisional Self-Government (UNMIK / REG / 2001/ 9).

⁴⁸ Cap. 9 del Constitutional Framework for Provisional Self-Government (UNMIK / REG / 2001/ 9).

⁴⁹ Cap. 10 del Constitutional Framework for Provisional Self-Government (UNMIK / REG / 2001/ 9).

⁵⁰ Cap. 8 del Constitutional Framework for Provisional Self-Government (UNMIK / REG / 2001/ 9).

⁵¹ Nelle enclavi serbe si utilizza il dinaro, nel resto del territorio kosovaro circola l'euro.

militare (KFOR), non sottoposte ad un'unica autorità, creando così due strutture formalmente indipendenti, destinate a cooperare per il raggiungimento di fini comuni; però l'assenza di un'unica struttura di comando crea problemi e ritardi, come ad esempio, nel caso delle modalità e dei tempi per il trasferimento di competenze dalla KFOR alla polizia dell'UNMIK.

Il cessate il fuoco, il controllo del ritiro delle forze armate, di polizia e paramilitari della Repubblica Federale di Jugoslavia dalla provincia, il disarmo di gruppi terroristici e la creazione di condizioni di sicurezza e di ordine pubblico, in cui assicurare il rientro dei rifugiati e dei profughi e l'insediamento nonché il lavoro del personale civile internazionale, sono affidati alla Forza multinazionale di pace della NATO (da notare, nella risoluzione, il mancato riferimento all'Accordo tecnico-militare, detto Accordo di Kumanovo, tra la Repubblica Federale di Jugoslavia ed



l'Alleanza Atlantica, sottoscritto qualche giorno prima)⁵².

La KFOR divide la regione in cinque aree con cinque comandi distinti: attualmente sono presenti circa 16.000 militari di 34 paesi (il contingente italiano e quello tedesco sono quelli più numerosi).

Il suo compito principale è di stabilizzare la regione sotto l'amministrazione delle NU e occuparsi dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza; inoltre deve monitorare i confini e assicurare libertà di movimento a tutto il personale internazionale.

La risoluzione 1244 stabilisce che la presenza civile e militare internazionale in Kosovo è prevista per dodici mesi rinnovabili, salvo che il Consiglio di Sicurezza non decida altrimenti⁵³.

Dopo nove anni di amministrazione internazionale, sia l'UNMIK sia la KFOR, hanno fallito: in Kosovo c'è un vuoto di potere creato da una risoluzione contraddittoria (frutto di un compromesso tra i paesi favorevoli all'indipendenza della regione e quelli contrari) che assegna un mandato impossibile (da un lato si auspica lo sviluppo di nuove istituzioni democratiche provvisorie di autogoverno, sotto controllo di una missione internazionale, senza scadenza e piani per il futuro, mentre dall'altro si ribadisce formalmente l'integrità territoriale e la sovranità della Repubblica Federale di Jugoslavia, che, in realtà, non può esercitarla e in più, la popolazione non si riconosce nei gruppi e nei cartelli di potere che controllano le istituzioni e che nella cornice di legalità internazionale si occupano più dello spoil system che di amministrazione).

Lo stesso processo politico avviato dall'UNMIK è antidemocratico⁵⁴: la struttura

⁵² Par. 9 e Annesso 2 della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU, 1244 del 1999.

⁵³ Par. 19 della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU, 1244 del 1999.

⁵⁴ G. P. Caliarì Re ONU è nudo pagg. 67-77 (Kosovo, Lo stato delle mafie, i quaderni speciali di Limes 6/2006) Gruppo Editoriale L'Espresso Roma.

istituzionale kosovara dipende dall'Alto Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle NU, che promulga le leggi, controlla la loro esecuzione, ha il potere unilaterale di respingere decisioni già adottate, favorendo in tal modo, l'irresponsabilità delle istituzioni prive di potere e lo sviluppo di un sistema clientelare.

Questa fragilità politica, indotta soprattutto dalla mancanza di responsabilità degli amministratori verso gli elettori, porta con sé un inesistente stato di diritto, una debole lotta contro le organizzazioni criminali, che di fatto gestiscono l'economia della regione (le forze dell'ordine sono incapaci di organizzare un'efficace azione di contrasto per scarsità di mezzi, protezione e per procedure farraginose e inconcludenti o semplicemente perché colluse con i clan).

La criminalità organizzata, invece, in una regione priva di mezzi, costituisce una risorsa per la popolazione dopo gli impieghi nelle strutture internazionali: si tratta di una presenza malavitosa capillare basata su gruppi familiari (clan) legati quindi da vincoli di sangue e difficili da infiltrare e colpire⁵⁵.

L'economia del Kosovo è sostenuta solo da un'industria limitata⁵⁶, un'agricoltura insufficiente (80% dei prodotti sono importati dalla Macedonia, dalla Grecia e dall'Italia), è penalizzata da un alto tasso di disoccupazione e da un mercato sommerso (di traffico di stupefacenti, armi, merci contraffatte ed esseri umani)⁵⁷.

La gestione delle ingenti risorse internazionali è affidata all'UNMIK che considera lo sviluppo economico solo in chiave macroeconomica (costruzione di infrastrutture, formazione dirigenti, organizzazione di istituzioni, privatizzazioni) senza creare condizioni favorevoli per le piccole e medie imprese.

Le principali voci del PIL sono gli aiuti internazionali e le rimesse degli emigrati, mentre per gli abitanti di etnia serba, la principale fonte di sostentamento, sono i finanziamenti che giungono da Belgrado.

Dopo il ritiro delle forze armate e dell'ordine serbe e prima dell'ingresso delle truppe NATO, in Kosovo si realizza un'anarchia che porta vendette, pulizia etnica e distruzioni di proprietà serbe, soprattutto in Metohija (area di piccoli villaggi a maggioranza serba, oggi protetti dalla KFOR, che, a differenza di quelli a nord del fiume Ibar e perciò più vicini alla Serbia, sono più esposti alla violenza delle forze paramilitari albanesi).

Dopo l'istituzione dell'UNMIK, tutti gli abitanti kosovari di etnia serba vivono in enclavi protette dalla KFOR, hanno sviluppato delle istituzioni parallele e vivono degli aiuti cospicui che giungono da Belgrado o da ONG in maggioranza russe.

Gli atti di violenza tra etnie non sono mai cessati: nel 2004 provocano 19 morti a Mitrovica, diversi feriti, distruzione di proprietà private e pubbliche e paura.

Si tratta di uno stillicidio continuo di attentati dinamitardi, omicidi, aggressioni e soprusi.

Apparentemente gli atti di violenza tra etnie sembrano episodi isolati e individuali ma in realtà esistono ancora gruppi paramilitari, ben armati e organizzati semiclandestaneamente, che controllano il territorio (nazionalismo e criminalità si

⁵⁵ R. Aitala *Pristina nuova capitale delle mafie* pagg. 59-66 (Kosovo, Lo stato delle mafie, i quaderni speciali di Limes 6/2006) Gruppo Editoriale L'Espresso Roma.

⁵⁶ Le industrie presenti in Kosovo richiedono forti investimenti per il loro rilancio: occorre ristrutturare le costruzioni, modernizzare gli impianti (obsoleti e inquinanti) e potenziare i finanziamenti. (M. Tacconi *Kosovo. La storia, la guerra, il futuro*. pagg. 202-208 Ed. Castelvecchi 2008 Roma).

⁵⁷ F. Strazzari *Il Kosovo sommerso* pagg. 147-156 (Kosovo non solo Balcani, i quaderni speciali di Limes 2/2008) Gruppo Editoriale L'Espresso Roma.

saldano insieme).

Il bilancio di nove anni di amministrazione semicoloniale internazionale è la realizzazione di una delle più costose missioni dell'ONU (8 miliardi di euro) e nessun obiettivo raggiunto fra quelli fissati dalla risoluzione 1244 del 1999.

Dal 2003 si svolgono a Vienna dei colloqui, con mediazione internazionale, tra Pristina e Belgrado, per discutere lo status futuro del Kosovo. Il giudizio internazionale è unanime nel considerare la regione non ancora pronta per l'indipendenza, ma in seguito alle violenze scatenatesi l'anno dopo, si verifica un cambio di rotta abbandonando la politica "degli standards before status" ovvero del raggiungimento di un minimo livello di democraticità e capacità di autogoverno.

Per la parte kosovaro-albanese, il futuro status del Kosovo è solo l'indipendenza.

Invece la Serbia è disposta solo a concedere un'ampia autonomia conservando la sovranità e l'integrità territoriale perché non vuole perdere una parte del proprio territorio, teme per la sicurezza alla frontiera e per il pericolo che grava sulle comunità serbo-kosovare e, in più, non è disposta a lasciare le sue proprietà (e per alcuni la culla della propria identità culturale).

La comunità internazionale non ha ancora smilitarizzato la provincia e la mancata pacificazione costituisce un'ipoteca molto pesante sulla soluzione della questione kosovara. Nel febbraio 2007, l'Inviato Speciale del Segretario Generale delle NU per la definizione dello status del Kosovo, terminato un lungo e difficile lavoro negoziale, formula una proposta nota come Piano Ahtisaari.

Il Piano Ahtisaari

La questione del Kosovo, in seguito all'intervento della NATO e delle Nazioni Unite, non è più risolvibile con accordi bilaterali tra Belgrado e Pristina: è un affare internazionale.

The Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, meglio conosciuto come Piano Ahtisaari, è un tentativo di soluzione a tale questione: una proposta per l'indipendenza condizionata della provincia serba, in base ad una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU, che stabilisce delle tappe e un'ampia autonomia, sotto protezione internazionale, per le comunità serbo-kosovare.

Si tratta di un'indipendenza controllata dalla UE e garantita dalla NATO, che crea un ibrido in cui un non Stato (mancanza costituzione, apparato statale, economia...) ha la facoltà di entrare a far parte di istituzioni internazionali come gli Stati sovrani ma contemporaneamente è sottoposto ad un controllo internazionale⁵⁸.

Il Piano Ahtisaari dichiara fin dall'inizio che lo status del Kosovo deve essere l'indipendenza sottoposta alla supervisione internazionale, giustificato dal fatto che le due parti, nonostante gli sforzi dei mediatori, persistono a rimanere su posizioni diametralmente opposte: mentre Belgrado sostiene l'autonomia della provincia nella Serbia, Pristina vuole solo l'indipendenza.

A ciò si somma la situazione di limbo istituzionale in cui vive il Kosovo, creatasi in seguito all'intervento della NATO e alla risoluzione 1244, in cui formalmente è sancita la sovranità della Serbia sulla provincia ma di fatto, non esercitata dal 1999, dato che il potere legislativo, esecutivo e giudiziario sono in mano all'UNMIK. Una situazione definita irreversibile (il ritorno sotto l'amministrazione di Belgrado provocherebbe delle

⁵⁸

Par. 2 Annex of the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status (UN S / 2007 / 168).

rivolte) e allo stesso tempo dannosa perché l'amministrazione internazionale ostacola lo sviluppo democratico (istituzioni prive di legittimità e responsabilità); quello economico (l'incerto status impedisce l'accesso al credito internazionale e l'integrazione nell'economia regionale nonché l'afflusso di capitali stranieri, utili alla ricostruzione e per risolvere il problema della diffusa disoccupazione) e la partecipazione al processo di accesso all'Unione Europea.

L'unica opzione praticabile è l'indipendenza della provincia sotto la supervisione internazionale, per garantire la protezione delle minoranze, uno sviluppo democratico, la ricostruzione economica e la riconciliazione sociale, in particolare, favorendo il coinvolgimento delle minoranze, così da porre fine al loro boicottaggio e per la protezione dei loro diritti e interessi.

Nel periodo iniziale, la supervisione internazionale viene esercitata tramite una presenza civile e una militare i cui poteri sono limitati a degli obiettivi specifici (il rispetto dei diritti delle comunità, la decentramento, la protezione della chiesa serbo-ortodossa e lo stato di diritto nelle aree più critiche) e con funzione correttiva su azioni ritenute contrarie alla futura risoluzione. Il controllo internazionale si esaurisce solo quando tutte le misure previste da detta risoluzione saranno compiute.

Nonostante il forte coinvolgimento internazionale, si ribadisce che la responsabilità del compimento delle disposizioni della futura risoluzione grava sulle autorità kosovare, che avranno successo solo se riusciranno a far partecipare tutte le minoranze nell'amministrazione del paese.

Nella conclusione si afferma che il Kosovo è da ritenere un caso straordinario, per una combinazione di fattori (l'adozione della risoluzione 1244, la temporanea amministrazione internazionale e il processo politico per determinarne lo status) e pertanto richiede un'unica soluzione, che non deve rappresentare un precedente per altri conflitti irrisolti⁵⁹.

La proposta Ahtisaari suggerisce i contenuti che la futura risoluzione deve contenere per contribuire allo sviluppo di un Kosovo multi-etnico, democratico e prospero:

- un quadro normativo per il futuro governo kosovaro, che adotterà una costituzione seguendo i principi contenuti nelle disposizioni della risoluzione.
- Gli aspetti, quali la cultura, la lingua, l'educazione e i simboli, delle comunità da salvaguardare; i meccanismi e le norme per garantire la rappresentanza nelle istituzioni e gli interessi particolari delle minoranze.
- L'aumento sia delle competenze per le municipalità a maggioranza serba (assistenza sanitaria, pubblica istruzione, autonoma gestione delle finanze, possibilità di ricevere fondi dalla Serbia, facoltà di stringere accordi intercomunali o forme di cooperazione con istituzioni serbe oltre confine, estese competenze sulla selezione del comando della stazione di polizia locale), sia del numero o dell'estensione di questi comuni.
- Dei provvedimenti specifici per assicurare un sistema giudiziario integrato, indipendente, professionale, imparziale e multi-etnico.
- La protezione e la libertà di operare alla Chiesa serbo-ortodossa in Kosovo, riconoscendole le proprietà inviolabili e il godimento di tasse e privilegi. Sarà compito della NATO provvedere alla sicurezza dei siti

⁵⁹

The Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status (UN S / 2007 / 168).

selezionati, fino a che deciderà di trasferire tale competenza alla Kosovo Police Force.

- La riaffermazione della libertà di ritornare a casa o di scegliere qualsiasi luogo come dimora per i rifugiati e di ottenere la restituzione delle loro proprietà; inoltre si richiederà ancora le autorità del Kosovo e della Serbia a collaborare con la Croce Rossa Internazionale per risolvere la situazione degli scomparsi.
- Le regole per promuovere un'economia sostenibile e le procedure per risolvere le dispute sulla proprietà, nonché per continuare il processo di privatizzazione con il coinvolgimento internazionale; in più, definirà i meccanismi per stabilire sia la parte di debito estero della Serbia che spetta al Kosovo, sia i risarcimenti che questo deve al governo di Belgrado per la perdita di alcune proprietà.
- Lo scioglimento dei Kosovo Protection Corps e l'istituzione di un corpo di sicurezza professionale, multietnico e democratico. La Kosovo Police Force sarà sottoposta ad un comando unificato e gli uffici di polizia rifletteranno la composizione etnica delle municipalità nelle quali opereranno. Nelle aree più sensibili continuerà la supervisione internazionale.
- La definizione di ruoli e poteri del futuro personale civile e militare, che sosterranno e garantiranno la realizzazione della stessa risoluzione.
- Un Rappresentante Civile Internazionale, sottoposto ad un doppio comando (dell'Unione Europea e di un gruppo direttivo internazionale), con forti poteri correttivi (facoltà di annullare leggi o decisioni assunte dalle autorità kosovare e di sanzionare o licenziare ufficiali pubblici le cui azioni sono ritenute non conformi ai principi di questa risoluzione), per assicurare l'esecuzione di tutte queste disposizioni, il cui mandato durerà fino a che il gruppo direttivo internazionale determinerà che il Kosovo abbia completato tutte le direttive della risoluzione.
- Una missione europea, per monitorare l'applicazione delle leggi, con la possibilità di investigare e perseguire i crimini (quali quello organizzato, interetnico, finanziario e di guerra) e inoltre l'autorità di assicurare un effettivo esercizio dello stato di diritto nelle aree di confine o interessate da rivolte.
- La continuità della presenza militare della NATO per garantire un ambiente sicuro in Kosovo, coordinando la propria azione con quella del Rappresentante Civile Internazionale e sostenendo le istituzioni locali, fino a che non le reputi in grado di assumersi pienamente le mansioni relative alla sicurezza.
- La presenza dell'OSCE per assistere nel monitoraggio necessario, per una piena realizzazione di questa risoluzione.
- L'organizzazione di elezioni generali e locali entro nove mesi dall'entrata in vigore di detta risoluzione.
- Infine, si stabilirà un periodo di transizione di centoventi giorni durante il quale il mandato dell'UNMIK rimarrà efficace, mentre l'Assemblea del Kosovo, consultando il Rappresentante Civile Internazionale, dovrà approvare una nuova Costituzione e la legislazione necessaria per realizzare questa risoluzione e inoltre dovrà insediare le nuove

istituzioni per tale compito. Sia la Costituzione sia i provvedimenti legislativi entreranno in vigore al termine di questa fase transitoria, in cui UNMIK trasferirà i poteri, legislativo ed esecutivo, alle autorità kosovare⁶⁰.

La proposta Ahtisaari scontenta sia Belgrado sia Pristina: la prima la considera inaccettabile, in quanto maschera una indipendenza de facto, mentre la seconda non è disposta ad accettare né un nuovo “sovrano” internazionale (niente tranne l’indipendenza), né l’ampia autonomia stabilita per le municipalità a maggioranza serba (che agevolerebbe la secessione di una parte del territorio, in favore della Serbia).

Entrambi invocano il diritto internazionale per sostenere le proprie ragioni: le autorità serbe si oppongono al Piano Ahtisaari dichiarando che viola la Carta delle Nazioni Unite, in quanto stabilisce la revisione dei confini di un paese internazionalmente riconosciuto, senza il suo consenso e in seguito ad un’aggressione militare⁶¹; mentre i rappresentanti albanesi invocano il principio dell’autodeterminazione dichiarato dalla stessa Carta⁶², anche se rifiutano di concedere nuove municipalità ai serbo-kosovari.

Tra i membri permanenti nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sono favorevoli alla proposta Ahtisaari, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia ma per l’opposizione della Russia⁶³ e della Cina⁶⁴, che temono la creazione di un precedente internazionale, fallisce.

Da notare che anche all’interno dell’Unione Europea vi sono divisioni tra chi appoggia l’indipendenza (Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia) e chi teme ripercussioni nel proprio territorio (la Spagna per la questione del Paese Basco e della Catalogna; la Grecia per quella macedone; Cipro per la sua parte turca); inoltre si ha paura di conseguenze in tutta l’area balcanica: in particolare in Bosnia-Erzegovina per il

⁶⁰ Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (Annex of the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo’s future status, UN S/2007/168).

⁶¹ “Il territorio di uno Stato non può formare oggetto di acquisto da parte di un altro Stato realizzato con il ricorso alla minaccia o all’uso della forza. Nessun acquisto territoriale ottenuto con la minaccia o con l’uso della forza sarà riconosciuto come legittimo.” Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità della Carta delle Nazioni Unite (New York, 24 Ottobre 1970).

⁶² “La creazione di uno Stato sovrano e indipendente, la libera associazione o integrazione con uno Stato indipendente o l’acquisto di ogni altro statuto politico liberamente deciso da un popolo, costituiscono per tale popolo modi di esercitare il suo diritto all’autodeterminazione” Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità della Carta delle Nazioni Unite (New York, 24 Ottobre 1970).

⁶³ La Russia rifiuta la creazione di questo eventuale precedente internazionale perché non vuole agevolare una possibile indipendenza della repubblica autonoma Cecenia (attualmente sotto il controllo di militari russi), che ritiene una regione strategicamente importante sia per i giacimenti di petrolio, sia per il passaggio degli oleodotti e dei gasdotti dall’Asia verso l’Europa. Assume, invece, una posizione diametralmente opposta quando si trova ad appoggiare l’indipendenza della Transnistria (regione della Moldavia), dell’Ossezia del Sud e dell’Abcasia (regioni della Georgia) abitate in prevalenza da popolazioni russofone.

⁶⁴ La Cina teme che un simile precedente internazionale possa favorire l’indipendenza del Tibet (considerato dal governo tibetano in esilio, sottoposto all’occupazione cinese in seguito all’invasione del 1949-1950) e dello Xinjiang (provincia autonoma cinese amministrata tramite un’organizzazione semi-militare del governo di Pechino).

possibile distacco della Repubblica serba (Republika Srpska, RS); l'influenza sulla minoranza albanese in Macedonia e in Montenegro, nonché l'eventuale passaggio in Serbia delle municipalità serbo-kosovare ad essa contigue.

La dichiarazione unilaterale di indipendenza

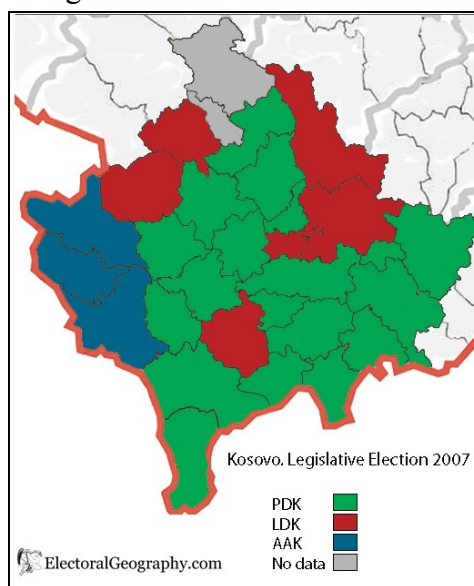
Nel novembre 2007, il partito democratico del Kosovo (PDK), guidato dall'ex comandante dell'UCK Thaci, vince le elezioni mentre LDK, la formazione politica kosovara moderata e orfana di Rugova, per la prima volta dal 1999, subisce la sconfitta⁶⁵ (c'è da sottolineare un alto astensionismo e il solito boicottaggio delle urne da parte della comunità serbo-kosovara).

I colloqui di Vienna, iniziati nel 2003, si concludono nel dicembre del 2007; varie sono le proposte di soluzione presentate in seguito al fallimento del Piano Ahtisaari:

- la costituzione di una federazione serbo-kosovara da sciogliere solo tramite referendum;
- un accordo come il Trattato di Base, stipulato tra la Repubblica Federale di Germania e la Repubblica Democratica Tedesca, per normalizzare le loro relazioni e che permetteva l'ingresso della Germania orientale nella comunità internazionale, senza il suo formale riconoscimento (per esempio, entrambe avevano un seggio all'ONU);
- un patto tipo Hong Kong, ovvero "uno stato, due sistemi", come quello stipulato tra la Gran Bretagna e la Cina nel 1997 per la restituzione di Hong Kong al paese asiatico, in cambio di un suo impegno a rispettarne la peculiarità attraverso un regime di autonomia (proposta serba rifiutata dalla parte kosovaro-albanese, perché ritenuto un mezzo per la creazione di un protettorato di Belgrado sul loro territorio).

Il 10 Dicembre 2007, la Trojka, formata dall'Unione Europea, dalla Russia e dagli Stati Uniti, dichiara il fallimento del negoziato sul futuro status del Kosovo.

Qualche giorno dopo il governo di Belgrado approva all'unanimità l'annullamento di una futura dichiarazione unilaterale di indipendenza della provincia, perché ritenuta in



⁶⁵ La linea moderata e non violenta, sostenuta da Rugova e dalla Lega Democratica del Kosovo subisce dei forti contraccolpi durante il corso degli anni: l'accantonamento del problema kosovaro a Dayton e i successivi accordi che Milosevic non rispetta mai, ne incrinano la credibilità, ma sono gli attacchi interni ad opera dei guerriglieri dell'Esercito di Liberazione (UCK), a indebolirla progressivamente. Durante la conferenza di Rambouillet, dei rappresentanti dell'UCK arrivano a sedersi al tavolo dei negoziati e successivamente formano un governo provvisorio contrapponendosi alle strutture parallele, create da Rugova, ma senza intaccarne il prestigio. La morte di questi, lascia LDK priva di una guida carismatica e il campo libero a varie formazioni politiche, anche rappresentanti l'UCK, sostenitrici dell'indipendenza a qualsiasi costo. Il Partito Democratico del Kosovo (PDK), attuale formazione politica del premier kosovaro Thaci e l'Alleanza per il futuro del Kosovo (AAK) di Haradinaj sono i principali contendenti della lotta di potere innescata dalla crisi del LDK. Ci sono anche altre formazioni partitiche poco trasparenti ma molto interessate ai profitti che il nuovo Stato può offrire. (M. Tacconi Kosovo. La storia, la guerra, il futuro Ed. Castelvecchi 2008 Roma F. Strazzari Notte balcanica Il Mulino 2008 Bologna).

contrasto con la Costituzione della Repubblica di Serbia, con numerosi accordi internazionali (in particolare l'Atto finale di Helsinki), con la Carta delle Nazioni Unite e con la stessa risoluzione 1244 del 1999, che garantisce la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Tale decisione sarà ratificata dal parlamento serbo in seguito alla dichiarazione d'indipendenza da parte del Kosovo.

Nel clima di inevitabilità di tale evento, la NATO si prepara a difendere le enclavi serbe, mentre i paesi dell'UE si presentano al Consiglio Europeo, nel dicembre 2007, divisi: diciotto paesi favorevoli, alcuni contrari (Spagna, Grecia, Cipro, Romania e Slovacchia) e alcuni cauti (Repubblica Ceca, Bulgaria, Portogallo e Malta): quindi non ci sarà un unico riconoscimento europeo ma ognuno deciderà a livello nazionale.

Nonostante tale divisione, viene approvata, all'unanimità, la creazione di una missione civile europea in Kosovo (EULEX) e si propone alla Serbia un più rapido processo di integrazione, se rinuncia a questa provincia.

Belgrado rifiuta, contestando la nuova missione europea (definita illegittima in quanto priva dell'avallo dell'ONU e in contrasto con gli stessi principi costitutivi dell'UE: "una vittoria delle piccole patrie etniche") e richiedendo alle Nazioni Unite di non riconoscere uno Stato fasullo, la cui dichiarazione unilaterale di indipendenza è illegale. Sia gli Stati Uniti sia l'Unione Europea fanno pressioni sul governo kosovaro affinché attenda l'esito delle elezioni presidenziali in Serbia, prima di presentare la dichiarazione unilaterale di indipendenza.

Dopo il primo turno di consultazioni i due candidati al ballottaggio sono il moderato, filo-europeista Tadic e l'ultranazionalista, filorusso Nikolic.

E' difficile fare previsioni sul risultato delle consultazioni: un terzo dell'elettorato (soprattutto i serbo-kosovari) è ancora legato al partito ultranazionalista serbo; molti iscritti nelle liste elettorali sono emigrati all'estero, mentre i giovani elettori auspicano l'ingresso del paese nell'UE e la fine dell'isolamento internazionale.

Nel febbraio 2008 vince le elezioni presidenziali il moderato Tadic appoggiato dal partito del premier Kostunica.

Una settimana dopo, precisamente il 17 Febbraio 2008, il primo ministro Thaci legge, davanti all'Assemblea del Kosovo, la Dichiarazione di Indipendenza che definisce il Kosovo "indipendente, sovrano, democratico, laico e multietnico"⁶⁶ ma, contemporaneamente, si accetta anche la proposta di soluzione dell'Inviato Speciale del Segretario delle NU Ahtisaari⁶⁷ e si invita la NATO a rimanere nel territorio per svolgere i compiti affidatigli dalla risoluzione 1244⁶⁸.

De iure, la si definisce dichiarazione d'indipendenza ma de facto, rende il Kosovo uno "Stato" a sovranità limitata e controllata dalla comunità internazionale, a tempo indeterminato e militarmente occupato da forze militari straniere, sotto comando NATO: si è creato un protettorato e lo si è battezzato Stato.

La Russia e la Cina definiscono l'atto una violazione del diritto internazionale e la Serbia decide di appellarsi alla Corte Internazionale di Giustizia per un parere sulla sua legalità.

Il caso del Kosovo ha diviso il mondo e ha esasperato le posizioni di molti paesi, che dovrebbero invece partecipare al suo inserimento in Europa.

⁶⁶ Par. 1 e 2 da Kosovo Declaration of Independence.

⁶⁷ Par. 3 da Kosovo Declaration of Independence.

⁶⁸ Par. 5 da Kosovo Declaration of Independence.

Le Nazioni Unite non si sono pronunciate sull'indipendenza (due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza su cinque, con diritto di veto, sono contrari); nel primo mese di indipendenza, su 192 Stati membri hanno riconosciuto il Kosovo in 29; su 27 paesi dell'Unione Europea, l'hanno riconosciuto in 16; su 26 della NATO in 15 e infine su 57 Stati della Conferenza Islamica in 5. Altri se ne aggiungeranno, ma senza un organizzazione internazionale che presenta una mozione unitaria per il suo riconoscimento, il Kosovo gode di una legittimità internazionale debole. Attualmente questo nuovo "Stato" si presenta con due milioni di abitanti (80% albanesi, 7% serbi, il restante bosniaci, turchi, goraci e rom) ; 16.000 soldati della NATO; il PIL più basso d'Europa; il tasso di disoccupazione che sfiora il 60%(unica fonte di reddito o il crimine organizzato o un impiego nelle istituzioni internazionali); privo di ricchezze naturali (solo lignite e acqua); zona franca per traffici di droga, armi, merce contraffatta ed esseri umani, in più caratterizzato da una diffusissima corruzione.



La sua sovranità è controllata internazionalmente e sottoposta a condizioni: limitato riarmo; presenza internazionale civile (3000 funzionari europei con poteri coercitivi) e militare (16.000 soldati stranieri); divieto di unirsi ad altri Stati, in particolare all'Albania.

Nel marzo 2008, il premier serbo Kostunica si dimette, in seguito alla bocciatura di una mozione contro l'Unione Europea, che prevede il congelamento del negoziato con Bruxelles per l'ingresso, fino a che i paesi europei non revochino il riconoscimento al Kosovo, quale Stato indipendente. Prevale la linea moderata del presidente Tadic e a fine aprile, avviene la firma dell'Accordo di associazione e stabilizzazione tra Serbia e Unione Europea.

L'alleanza tra i partiti del presidente Tadic e dell'ex premier Kostunica viene meno e i serbi sono chiamati nuovamente alle urne: alle nuove elezioni presidenziali (vissute a livello internazionale come un referendum sull'Europa) vince ancora il moderato Tadic contro il nazionalista Nolic, ma c'è da sottolineare che quest'ultimo ottiene più voti rispetto alla precedente consultazione.

Mentre il Kosovo tenta di costruirsi un futuro, la strategia della Serbia, nei confronti della questione kosovara, che ritiene sempre aperta, si basa sulla delegittimazione del nuovo pseudostato: a livello interno, sostiene le istituzioni parallele, create dalla comunità serbo-kosovara; su quello internazionale, ricorre al diritto e alla fine del 2008, ottiene un successo all'Assemblea delle Nazioni Unite (che approva una risoluzione, che rende obbligatorio il parere della Corte Internazionale di Giustizia, sull'indipendenza dichiarata da Pristina)⁶⁹.

⁶⁹

Resolution adopted by the General Assembly of UN (A/RES/63/3).

Capitolo 3

Caso Kosovo: un affaire internazionale

La NATO: il nuovo ruolo per una vecchia istituzione

La NATO (North Atlantic Treaty Organization) è un'organizzazione politico-militare, che deve la sua nascita alla paura o meglio alla somma di più timori: la possibile riunificazione della Germania e il suo riarmo dopo il secondo conflitto mondiale; la pressione esercitata dall'URSS in Europa orientale, che fa intravedere un'aggressione comunista più estesa; la corsa agli armamenti nucleari da parte di entrambe le nuove superpotenze e nello stesso tempo, l'inadeguatezza sia per uomini sia per mezzi degli Stati europei, appena usciti dalla Seconda Guerra mondiale e in piena fase di ricostruzione.

Il bisogno di sicurezza degli Stati costituisce uno dei fattori fondamentali del loro comportamento: essi cercano di aumentare il loro potere nel tentativo di scongiurare le minacce presenti e future.

La formazione della NATO trova la sua ragione d'essere proprio nell'intersezione fra la politica di potenza in Europa e la trasformazione bipolare del sistema internazionale: diviene lo strumento con cui si garantisce la pacifica convivenza tra gli Stati europei (in particolare la Francia e la Germania Occidentale) e allo stesso tempo, si risponde alla necessità di difesa imposta dalla competizione bipolare.

Lo scopo principale dell'Alleanza Atlantica è la difesa collettiva dei suoi membri che percepiscono di avere in comune degli interessi fondamentali⁷⁰ e che, di conseguenza, considerano indivisibile la loro sicurezza (infatti un attacco ad uno di essi è considerato un attacco a tutti).⁷¹

In seguito al crollo del muro di Berlino e alla dissoluzione dell'Unione sovietica, gli equilibri di forza nello scenario internazionale sono radicalmente mutati: durante la guerra fredda, il mondo è dominato dal predominio di due attori così superiori agli altri, per risorse economiche e militari, da essere chiamati superpotenze, mentre l'attuale sistema internazionale è caratterizzato da una sola superpotenza inserita, però, in un sistema multipolare, formato da potenze regionali, i cui interessi nazionali, per effetto della globalizzazione (che favorisce l'interdipendenza degli Stati) oltrepassano i confini statali.

Anche il concetto di sicurezza si amplifica diventando globale e un'organizzazione come la NATO risulta obsoleta, in quanto priva di un nemico ben definito (le potenziali minacce possono giungere da qualsiasi parte del mondo); di un territorio in cui localizzare i comuni interessi degli Stati membri (a causa della globalizzazione sono diventati sopranazionali e pertanto ubiqui) e non meno importante, di coesione politica fra i paesi dell'Alleanza, garantita prima dalla minaccia sovietica.

Tramontato il timore di un conflitto totale est-ovest, sono sorte nuove problematiche: la transizione verso un'economia di mercato e l'instaurazione di nuovi regimi democratici nei paesi dell'ex blocco socialista; l'ingente dotazione militare, accumulata nel corso della guerra fredda, che fa della Russia una superpotenza regionale; l'arsenale sovietico

⁷⁰ "The Parties of this Treaty... are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their people, founded on principles of democracy, individual liberty and rule of law." (preambolo del North Atlantic Treaty)

⁷¹ Art. 5 The North Atlantic Treaty: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America, shall be considered an attack against them all..."

distribuito e/o venduto ad altri Stati; le nuove minacce alla sicurezza, che provengono da paesi distanti dal territorio dei membri della NATO e l'incapacità cronica degli Stati dell'UE di dotarsi di un esercito multinazionale a comando unificato.⁷²

Tali questioni, a cui si sommano la diffusione di armi nucleari e batteriologiche, il pericolo del terrorismo internazionale, l'incancrenirsi del conflitto arabo-israeliano, la possibilità di minacce alle risorse minerarie e petrolifere e alle rotte commerciali, creano delle condizioni di instabilità politica e di insicurezza, che contribuiscono a mantenere e contemporaneamente a rinnovare l'Alleanza Atlantica.

Il nuovo compito, che si prefigge la NATO, è quello di prevenire la guerra instaurando relazioni con tutti gli Stati del continente europeo e non solo, promuovendo la consultazione politico-militare e la collaborazione economica, che, in alcuni casi, sfociano nell'inclusione di alcuni paesi nel Patto Atlantico.⁷³

L'ingresso nella NATO impone ai paesi candidati delle riforme interne, destinate a rendere più democratiche le loro istituzioni, più stabili le loro economie e più trasparenti la gestione e il controllo degli apparati militari.⁷⁴

Le candidature all'ingresso dell'Alleanza ne aumentano il prestigio internazionale e il peso politico, ma mentre dai membri fondatori è ancora considerata un utile strumento di difesa (subisce una profonda ristrutturazione che riforma i comandi regionali e crea dei gruppi operativi interforze multinazionali ovvero delle unità di intervento rapido),⁷⁵ dai paesi candidati viene vista come corsia preferenziale per agevolare la loro integrazione nel sistema politico-economico del libero mercato.

In occasione del conflitto che lacerava la Jugoslavia, riveste un ruolo risolutore (là dove in Bosnia-Erzegovina hanno fallito sia i paesi dell'UE sia l'ONU) e si presenta come il braccio armato al servizio delle Nazioni Unite (nonostante la legittimazione all'intervento, tramite diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, la sua azione resta autonoma, in quanto il comando delle operazioni rimane sotto il suo controllo), prima controllando le no-fly zones⁷⁶, poi guidando le operazioni necessarie per far osservare le sanzioni e l'embargo che l'ONU aveva deciso ai danni della Repubblica Federale di Jugoslavia⁷⁷ ed infine procedendo con attacchi aerei,⁷⁸ per giungere alla firma dei negoziati svoltisi a Dayton, che hanno sancito la divisione della Repubblica jugoslava

⁷² UEO e OSCE non dispongono di risorse militari adeguate ad affrontare i nuovi problemi relativi alla sicurezza degli Stati membri.

⁷³ La prima tappa di questo processo è la costituzione, in seguito al vertice di Roma nel 1991, del Consiglio di cooperazione nordatlantico (NACC): un'agenzia per la consultazione in tema di sicurezza e difesa fra gli alleati e le Repubbliche ex sovietiche (Russia esclusa). Nel 1994 si vara il progetto Partner for peace (Pfp) di cooperazione militare che include anche la Russia e che in seguito viene assorbito nel NACC costituendo così il Consiglio di partenariato euroatlantico (EACP), che si occupa di questioni sia di sicurezza sia di politica; inoltre la NATO firma con la Russia e l'Ucraina degli accordi di cooperazione militare.

⁷⁴ Nel 1999, la Repubblica Ceca, la Polonia e l'Ungheria entrano a far parte della NATO, seguite poi da Lettonia, Lituania, Estonia, Slovenia, Romania e Bulgaria.

⁷⁵ CJTF: unità di rapido intervento composte da forze messe a disposizione da paesi alleati per svolgere operazioni sia di carattere difensivo sia relative alla gestione di crisi fuori dal perimetro territoriale dell'Alleanza. (le cosiddette non-Article 5 area operations).

⁷⁶ Risoluzione ONU 816 del 1993.

⁷⁷ Risoluzione ONU 820 del 1993.

⁷⁸ Risoluzione ONU 836 del 1993.

in due entità, tenute insieme da un involucro istituzionale fittizio. Nel 1999, in occasione del suo cinquantenario, la NATO cambia il suo ruolo nel nuovo contesto internazionale: da alleanza difensiva punta ad essere operativa pertanto adotta una nuova concezione strategica basata su un'innovativa nozione di sicurezza, intesa non più legata semplicemente al territorio degli Stati membri ma globale e concependo le non-article 5 operations, ovvero degli interventi per prevenire dei conflitti o per gestire delle crisi.⁷⁹

Durante la crisi kosovara, la NATO, con l'approvazione degli Activation Orders si prepara ad attaccare la Repubblica Federale di Jugoslavia se non rispetta le raccomandazioni dell'ONU⁸⁰: ciò permette un temporaneo congelamento della situazione, l'ingresso degli osservatori dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, l'accettazione da parte del paese balcanico della missione di verifica aerea sul Kosovo organizzata dall'Alleanza Atlantica⁸¹ e il vertice a Rambouillet, in cui si propone per il Kosovo un regime di autonomia, rispettando l'integrità della Repubblica Federale di Jugoslavia,⁸² ma sottoponendola al controllo militare internazionale⁸³.

Il rifiuto, da parte dei rappresentanti della Federazione jugoslava e della delegazione serba, di questi Accordi ritenuti lesivi della sovranità nazionale, in quanto prevedono per la NATO un diritto di extraterritorialità in tutto il paese⁸⁴, provoca l'intervento unilaterale dell'Alleanza Atlantica (Allied Force Operation).

Con lo scopo di fermare la violazione dei diritti umani e la pulizia etnica in Kosovo, indebolire il potere di Milosevic e ripristinare la stabilità nell'area balcanica, la NATO, per la prima volta, attacca un paese sovrano violando sia il suo trattato costitutivo⁸⁵ sia

⁷⁹ "Potential threats to Alliance security are more likely to result from regional conflicts, ethnic strife or other crises beyond Alliance territory, as well as the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. " "Future Alliance military operations, including non-Articles 5 crisis response operations, are likely to be smaller in scale than those which were the basis for Alliance planning during the Cold War. " (The Alliance's Strategic Concept, approvato a Washington il 23-24 Aprile 1999, dai Capi di Stato e di Governo, riuniti nel Consiglio dell'Atlantico del Nord in occasione del 50° anniversario dell'Alleanza atlantica).

⁸⁰ Risoluzione ONU 1199 del 1998.

⁸¹ Risoluzione ONU 1203 del 1998.

⁸² Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kovoso (denominato Accordi di Rambouillet) Cap. I, art. I Principles of Democratic Self-Government in Kosovo.

⁸³ Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kovovo Cap. II Police and Civil Public Security.

⁸⁴ Gli Accordi di Rambouillet prevedono che la Repubblica Federale di Jugoslavia debba accettare la NATO come garante dell'attuazione di detti Accordi e goda di libertà di movimento, di condotta delle operazioni militari in tutto il suo territorio e se ritiene necessario possa ricorrere all'uso della forza. (Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo Cap. VII Status of Multinational Military Implementation Force e appendix B)

⁸⁵ "The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments." (Preambolo del North Atlantic Treaty).

"This Treaty does not affect and shall not be interpreted as effecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security." (art. 7 North Atlantic Treaty).

la Carta delle Nazioni Unite.⁸⁶

Tredici paesi su diciannove⁸⁷ dell'Alleanza mettono a disposizione parte del proprio contingente militare per un'operazione aerea contro la Repubblica Federale di Jugoslavia: si realizzano così 72 giorni di bombardamento per imporre, senza l'avallo dell'ONU, ad uno Stato sovrano, una soluzione riguardante una provincia, sulla quale la sua sovranità non è mai ufficialmente contestata.

Gli effetti dell'intervento sono devastanti: le violenze tra etnie non si arrestano; ondate crescenti di profughi mettono sempre più in difficoltà i paesi vicini (in particolare Albania e Macedonia); l'azione militare, concepita inizialmente rapida, risolutiva e limitata ad obiettivi militari, si protrae, investendo tutto il paese, aumentando il costo in termini di vite umane, piegando uno Stato già indebolito, allargandosi ad obiettivi civili⁸⁸, favorendo un nazionalismo serbo fanatico, stralciando il diritto internazionale e minando la credibilità sia delle Nazioni Unite sia della stessa NATO.⁸⁹

La Repubblica Federale di Jugoslavia non ha commesso nessun attacco né contro un altro Stato né contro un membro dell'Alleanza Atlantica quindi l'intervento armato della NATO è un atto di aggressione,⁹⁰ che si conclude con un'altra azione illegale⁹¹: l'imposizione dell'Accordo tecnico-militare di Kumanovo,⁹² che prevede la fine dei bombardamenti in cambio del ritiro delle truppe e delle forze di polizia jugoslave dal Kosovo, in contemporanea all'occupazione militare della provincia da parte di forze armate straniere della KFOR (International Security Force).

L'accordo di Kumanovo definisce come compiti della KFOR:⁹³

⁸⁶ Art. 2 (comma 7), art. 51 e art. 53 della Carta delle Nazioni Unite.

⁸⁷ I paesi in questione sono: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna, Turchia e Usa.

⁸⁸ Inizialmente gli obiettivi dei raid aerei sono limitati a quelli definiti militari (caserme, depositi, aeroporti e installazioni militari) in seguito vengono distrutti impianti industriali, infrastrutture, centrali elettriche, raffinerie, stazioni radiotelevisive, strutture governative ritenuti strategici. Intaccando il morale della popolazione jugoslava, si cerca di costringerla a prendere posizione contro Milosevic. In seguito a questi attacchi, in cui sono state utilizzate munizioni contenenti uranio impoverito (scarto dell'industria nucleare altamente radioattivo e tossico) sono aumentati i casi di malattie, soprattutto leucemia, in tutto il paese.

⁸⁹ La Carta delle NU ha cancellato l'istituto dello ius ad bellum (art. 2 Carta delle NU) ovvero il diritto degli Stati di ricorrere alla guerra (tranne in caso di legittima difesa, art. 51 Carta delle NU).

⁹⁰ "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" (art. 2 comma 4 Carta delle NU) "Nessuna disposizione della presente Carta preclude l'esistenza di accordi od organizzazioni regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purchè tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite" (art. 52 Carta delle NU).

⁹¹ "Nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza" (art. 53 della Carta delle NU).

⁹² MTA ovvero Military Technical Agreement) firmato dallo Stato Maggiore della Repubblica Federale di Jugoslavia e dalla NATO, il 9 giugno 1999.

⁹³ Dal Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR")

- il controllo della cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze armate jugoslave dal Kosovo;
- lo stabilire e il mantenere un ambiente sicuro per i cittadini del Kosovo;
- la messa in sicurezza di tutta la provincia tramite la bonifica territoriale (sminamento), la raccolta e il monitoraggio del materiale bellico presente;
- l'istituzione di due aree: the Air Safety Zone (ASZ) e the Ground Safety Zone (GSZ)⁹⁴, controllate dal personale della KFOR, unico organismo che ne può autorizzare l'attraversamento;
- il sorvegliare i confini con l'Albania e la Macedonia;
- il diritto di fare tutto ciò che la KFOR ritiene necessario (compreso l'uso della forza militare) sia per attuare tutti gli obiettivi stabiliti dal Trattato di Kumanovo e sia per proteggere il proprio personale, nonché quello civile internazionale, che sarà insediato con la prossima risoluzione delle Nazioni Unite;
- Inoltre prevede sia l'immunità per tutto il personale della KFOR, in caso di danno a proprietà pubbliche e private, nel corso dello svolgimento dei propri compiti, previsti per l'attuazione del Trattato; sia l'investitura del comandante della KFOR, quale unica autorità investita del potere di interpretare detto Trattato e di attuarlo tramite decisioni vincolanti per tutte le Parti e le persone.

Il Trattato di Kumanovo rispetto a quello di Rambouillet differisce in due punti: omette la libertà di movimento per le truppe della NATO in territorio jugoslavo, limitandola in una fascia di cinque chilometri compresa tra il confine kosovaro e la Serbia; e sottolinea il ruolo centrale che le Nazioni Unite devono assumere nella provincia kosovara.⁹⁵

Durante il periodo degli attacchi contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, i paesi membri si sono trovati spesso divisi sulle decisioni da intraprendere: gli USA e la Gran Bretagna preferiscono mantenere la linea dura, perseverando con gli interventi militari e sostenendo la possibilità di proseguire con un intervento di terra, pur di piegare Milosevic; mentre la Germania, l'Italia, la Francia (sotto la pressione delle rispettive opinioni pubbliche nazionali) lavorano cercando una soluzione diplomatica.

In seguito a questo intervento militare, la Russia interrompe i rapporti con la NATO, allacciati nel 1997 nell'ambito del Partnership for Peace, e tenta di far approvare al Consiglio di Sicurezza una risoluzione che condanna l'attacco. Questa iniziativa, però, accoglie solo due voti (quello della Cina e quello della Namibia)⁹⁶. Nonostante questo

and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia. 9 giugno 1999.

⁹⁴ Mentre l'Air Safety Zone (ASZ) si estende per 25 Km, la Ground Safety Zone (GSZ) ne comprende 5; entrambe definite dal confine kosovaro verso il territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia.

⁹⁵ "The Parties to this Agreement reaffirm... to include deployment in Kosovo under UN auspices of effective international civil and security presences" (art. 1 del Military Technical Agreement).

⁹⁶ Questa proposta di risoluzione definisce l'attacco della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia una violazione della Carta delle Nazioni Unite (in particolare degli articoli 2, 4, 24 e 53) e una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali. Inoltre si riafferma la sovranità e l'integrità territoriale di questo paese chiedendo un'immediata cessazione delle ostilità e

fallimento, punta su un incessante lavoro diplomatico, sia per difendere un vecchio alleato come la Serbia sia per non perdere il favore dell'Occidente, soprattutto dopo la richiesta di un prestito al Fondo monetario internazionale.

La Cina viene invischiata nella questione soprattutto dopo l'erroneo bombardamento dell'Alleanza alla sua ambasciata a Belgrado, considerato un affronto e denunciato come deliberato attacco di guerra, ma protesta, principalmente, perché teme che l'intervento dell'Alleanza Atlantica in Kosovo possa costituire un precedente in difesa delle minoranze in Tibet (quella buddista) e nello Xinjiang (quella musulmana).

Dopo la firma dell'Accordo di Kumanovo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva, con l'astensione della Cina, la risoluzione 1244, che legittima la presenza militare della NATO nel Kosovo e autorizza l'invio di truppe internazionali⁹⁷ per creare delle condizioni di pace e di sicurezza, sia per la popolazione sia per il personale internazionale⁹⁸.

Questa risoluzione stabilisce i compiti della presenza internazionale di sicurezza:

- mantenere il cessate il fuoco;
- impedire il riaccendersi delle ostilità;
- controllare il ritiro e prevenire il ritorno dell'esercito, della polizia e delle forze paramilitari federali e della Repubblica di Serbia in Kosovo;
- monitorare la smilitarizzazione dell'Esercito di Liberazione del Kosovo (UCK) e di altri gruppi armati albanesi;
- ripristinare delle condizioni di sicurezza per permettere il ritorno dei profughi e dei dispersi alle loro case, l'instaurazione del regime internazionale di amministrazione provvisorio e la distribuzione degli aiuti umanitari;
- assicurare protezione e condizioni di ordine e di pubblica sicurezza affinché il personale internazionale civile possa muoversi ed operare;
- effettuare il controllo dei confini;⁹⁹

e infine dispone che sia il personale internazionale civile sia quello internazionale di sicurezza rimangano in Kosovo per dodici mesi, rinnovabili automaticamente; fino a che il Consiglio di Sicurezza non decida altrimenti.¹⁰⁰

Nonostante l'autorizzazione da parte delle Nazioni Unite, la Kosovo Force (KFOR) è una forza militare internazionale guidata dalla NATO e tenuta solamente a coordinare la sua azione con il personale internazionale civile, perciò, ancora una volta, non è

un urgente ritorno al negoziato.

⁹⁷ La costituzione della KFOR segna la normalizzazione dei rapporti tra la NATO e la Russia ma è opportuno ricordare che l'entrata del contingente russo in Kosovo avviene inizialmente senza che l'Alleanza Atlantica ne sia al corrente e priva di coordinamento con la KFOR stessa. Solo in seguito alla firma del documento Agreed Points on Russian Participation in KFOR (18 giugno 1999) inizia la collaborazione tra la forza multinazionale e il contingente russo (che però rimane sotto il controllo politico e militare del commando russo).

⁹⁸ Da notare che nella risoluzione 1244 del 1999 non si fa mai riferimento al Military Technical Agreement). "The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation must be deployed under unified command and control and authorized to establish a safe environment for all people in Kosovo..." (Annex 2 of resolution 1244 del 1999).

⁹⁹ Risoluzione 1244 del 1999 (art. 9).

¹⁰⁰ Risoluzione 1244 del 1999 (art. 19).

sottoposta al comando delle Nazioni Unite.¹⁰¹

Mentre le forze jugoslave si ritirano e prima che il contingente della KFOR prenda il controllo del territorio, in Kosovo, si verifica un vuoto di potere, di cui ne approfitta l'UCK per commettere atti di violenza, saccheggi, uccisioni e altre atrocità nei confronti della popolazione serba e rom (costrette alla fuga) nonché di persone di etnia albanese (accusate di collaborazionismo con gli jugoslavi) e per assicurarsi, in concorrenza con il partito di Rugova, il potere civile e militare nella provincia.

La KFOR si trova a svolgere i propri incarichi (prevenire il riaccendersi delle ostilità, vigilare sul cessate il fuoco, ripristinare condizioni di sicurezza per il ritorno dei profughi e dei dispersi, controllare il ritiro delle forze militari, paramilitari e di polizia jugoslave e monitorare la smilitarizzazione dell'UCK) non solo in base alla risoluzione 1244 ma anche grazie all'Accordo militare tra la NATO e la Repubblica Federale di Jugoslavia e quello tra la NATO e l'esercito di liberazione del Kosovo.

Attualmente la KFOR conta circa 16.000 unità e la sua presenza resta necessaria per garantire la sicurezza e la stabilità nella provincia.¹⁰²

Nel corso degli anni i suoi compiti sono aumentati e oltre ad assistere il ritorno dei profughi, a garantire la sicurezza e l'ordine pubblico, ad accertare la consegna e distruggere tutto il materiale bellico e a sorvegliare il rispetto dei confini, si occupa di bonificare dalle mine il territorio, di proteggere le minoranze etniche, di far rispettare il patrimonio storico, religioso e culturale, di garantire l'assistenza medica, di sostenere l'instaurazione di istituzioni civili, giudiziarie e di polizia e infine di combattere il contrabbando di armi e altri traffici illeciti.

Inizialmente i contingenti sono organizzati in quattro brigate multinazionali, responsabili delle rispettive aree operative ma sottoposte all'autorità del comandante KFOR (che cambia ogni sei mesi). Nel 2005 il Consiglio del Nord Atlantico decide di ristrutturare la missione, sostituendo le quattro brigate con cinque task force dotate di maggior flessibilità nelle operazioni:

- la Multinational Task Force North (MNTF-N)
- la Multinational Task Force East (MNTF- E)
- la Multinational Task Force South (MNTF- S)
- la Multinational Task Force West (MNTF-W) con contingente italiano
- la Multinational Task Force Center (MNTF- C)

Inoltre sono presenti sul territorio kosovaro una Multinational Specialized Unit (con compiti di lotta al crimine organizzato e al terrorismo) e una KFOR Tactical Reserve Manoeuvre Battailon (KTM, per operazioni di pronto intervento e agli ordini diretti del comandante della KFOR).

Durante il Summit di Bucarest (aprile 2008) i Capi di Stato e di Governo dei paesi della NATO decidono di prolungare la permanenza della KFOR in Kosovo, in base alla risoluzione 1244, per assicurare condizioni di sicurezza e libertà di movimento per tutti e il controllo dei confini.¹⁰³

¹⁰¹ "... and further request the Secretary- General to instruct his Special Representative to coordinate closely with international security presence to ensure that both presences operate towards the same goals and in a mutually supportive manner " (art 6 risoluzione 1244 del 1999).

¹⁰² Nel periodo di massima partecipazione, le unità provengono da 39 paesi (della NATO e non); oggi sono presenti contingenti di 34 paesi (quelli provenienti da Germania e Italia sono i più numerosi).

¹⁰³ "We reiterate that KFOR will remain in Kosovo on the basis of United Nation Security

Inoltre si ampliano i suoi compiti che prevedono:

- la collaborazione e l'assistenza con le NU, l'UE e altre attori internazionali per sostenere lo sviluppo di una realtà stabile, democratica, multi-etnica e pacifica;
- il supporto all'azione delle NU per garantire il rispetto della legge e per prevenire, in accordo con le parti, episodi di violenza;¹⁰⁴
- il compito di seguire l'istituzione di un nuovo corpo di sicurezza kosovaro.¹⁰⁵

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, si prevede la sostituzione dei Kosovo Protection Corps (KPC)¹⁰⁶ con la Kosovo Security Force (KSF) il cui reclutamento e addestramento sono affidati ad esperti NATO.¹⁰⁷

In conclusione, dopo un attacco militare giustificato con motivazioni di carattere morale (evitare una catastrofe umanitaria), giuridico (difesa dei diritti umani) e geopolitico (preservare la stabilità dell'intera regione balcanica); la creazione di un precedente storico, con un intervento palese, in violazione della Carta delle Nazioni Unite¹⁰⁸ e un decennio di assistenza militare e di polizia in Kosovo, la presenza NATO rimane ancora attualmente indispensabile, per assicurare condizioni di ordine e pubblica sicurezza in quest'area.

Council Resolution (UNSCR) 1244 to ensure a safe and secure environment, including freedom of movement, for all people in Kosovo unless the Security Council decides otherwise" (par. 7 from Bucarest Summit Declaration)

¹⁰⁴ "In Kosovo... KFOR will cooperate with and assist the United Nations, the European Union and other international actors, to support the development of a stable, democratic, multi-ethnic and peaceful Kosovo. We support UN action to ensure respect for the rule of law and call on all parties to take affirmative steps to prevent and condemn violence in Kosovo" (par. 8 from Bucarest Summit Declaration).

¹⁰⁵ "NATO stands ready to play its part in the implementation of future security arrangements." (par. 9 from Bucarest Summit Declaration).

¹⁰⁶ I Kosovo Protection Corps sono istituiti con il regolamento UNMIK 1999/8
Si tratta di unità sottoposte al controllo dell'UNMIK, destinate ad agire solo in casi di calamità naturali, per il soccorso e l'assistenza umanitaria e per la ricostruzione. I Kosovo Protection Corps non si occupano di azioni di polizia (rispetto della legge e mantenimento dell'ordine e della pubblica sicurezza). Il loro scioglimento e sostituzione con la Kosovo Security Force sono previsti entro giugno 2009.

¹⁰⁷ La Kosovo Security Force (KSF) è una forza di sicurezza nata ufficialmente nel gennaio 2009, il cui reclutamento e addestramento spettano a degli esperti della NATO.
Si tratta di un corpo professionista, multi-etnico, costituito da circa tremila unità; equipaggiato con armi leggere; con compiti non di polizia ma di protezione civile, di assistenza per le emergenze e per supporto alle operazioni di pace.

¹⁰⁸ In tutte le risoluzioni dell'ONU relative alla crisi kosovara (prima dell'attacco NATO) 1160, 1199 e 1203, si propongono solo mezzi pacifici per risolverla: dialogo costruttivo fra le parti; cessazione delle ostilità e rientro dei profughi; embargo delle armi; iniziative di soggetti internazionali (Stati, organizzazioni) per monitorare la situazione e per far fronte all'emergenza umanitaria. Solo nella risoluzione 1203 la NATO è autorizzata ad effettuare una missione di verifica aerea sopra il Kosovo in concomitanza con la missione di verifica dell'OSCE.

L'ONU: da arbitro imparziale a sovrano territoriale

In seguito all'aggravarsi della situazione politico-sociale nella provincia kosovara della Repubblica Federale di Jugoslavia e al timore crescente di una nuova crisi nell'area balcanica, l'ONU interviene con alcune risoluzioni in cui, principalmente invita le parti a realizzare un dialogo costruttivo per trovare una soluzione politica per il Kosovo.

Nelle risoluzioni 1160 (del 31 marzo 1998), 1199 (del 23 settembre 1998) e 1203 (del 24 ottobre 1998) si condanna, sia l'uso eccessivo e indiscriminato della forza da parte dei corpi militari e di polizia serbi, sia gli atti di terrorismo effettuati da bande albanesi; si ribadisce la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia e allo stesso tempo si richiede una soluzione, per creare un'autonomia amministrativa nella provincia; si decide un embargo per il materiale bellico, che interessa tutto il territorio della Repubblica in questione (Kosovo incluso) e contemporaneamente si invitano le parti a cessare le ostilità, per favorire il ritorno dei profughi e dei dispersi alle loro case¹⁰⁹ e per evitare una catastrofe umanitaria¹¹⁰.

Il continuo deteriorarsi della situazione e l'emergenza umanitaria, che destabilizza i paesi confinanti (incapaci di far fronte a continue ondate giornaliere di profughi), spingono l'ONU a definire la questione kosovara una minaccia per la stabilità e la pace dell'intera regione e a invitare tutti gli Stati e le organizzazioni regionali, sia a rispettare le disposizioni delle risoluzioni (in particolare l'embargo sulle armi), sia di aiutare per far fronte alla crisi umanitaria in corso.

L'ONU, in queste tre risoluzioni iniziali, si presenta come arbitro imparziale nell'affrontare la crisi, che interessa il Kosovo, infatti mantiene una posizione equidistante dalle parti, condannando l'uso eccessivo della forza e gli atti di terrorismo, sostenendo l'importanza di trovare una soluzione concordata e pacifica per evitare una catastrofe umanitaria, richiedendo la cooperazione delle parti con il Tribunale internazionale per l'ex-Yugoslavia, con lo scopo di perseguire i responsabili di atti di violenza e qualsiasi altra atrocità ed infine insistendo sulla creazione di un'autonomia della provincia, mantenendo intatta la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia.

In seguito all'intervento militare della NATO, la Federazione Russa, insieme a India e al Belarus, presenta una proposta di risoluzione per condannare l'uso unilaterale della forza da parte dell'Alleanza Atlantica senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, in violazione della Carta delle Nazioni Unite e definendolo una minaccia alla pace e sicurezza internazionale.

Questa proposta riceve solo tre voti favorevoli (quelli della Cina, della Federazione Russa e della Namibia) pertanto non viene approvata.¹¹¹

Mentre l'azione militare della NATO continua, il Consiglio di Sicurezza adotta la risoluzione 1239 (del 14 maggio 1999), in cui facendo riferimento alle Convenzioni dei diritti umani e sottolineando che la crisi umanitaria in Kosovo non solo persiste e peggiora per la mancanza di una soluzione politica ma ha creato un enorme flusso,

¹⁰⁹ Risoluzioni ONU 1160 del 31 marzo 1998, 1199 del 23 settembre 1998 e 1203 del 24 ottobre del 1998.

¹¹⁰ Si parla esplicitamente di catastrofe umanitaria nelle risoluzioni 1199 e 1203.

¹¹¹ Proposta di risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU avanzata da Belarus, Federazione russa e India (26 marzo 1999). Da notare che la campagna di bombardamenti aerei effettuata dalla NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia dura dal 24 marzo al 9 giugno 1999.

difficilmente gestibile, di rifugiati in Albania, Macedonia, Bosnia-Erzegovina e in altri paesi, richiede l'intervento dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e altre organizzazioni umanitarie internazionali e l'accesso per queste, per poter operare, in Kosovo e nelle altre parti della Repubblica Federale di Jugoslavia.¹¹²

L'azione offensiva della NATO termina con la firma dell'Accordo tecnico-militare di Kumanovo da parte della Federazione jugoslava (9 giugno 1999).

Con la risoluzione 1244 (del 10 giugno 1999)¹¹³, l'ONU torna a riaffermare più volte la necessità di attribuire un'effettiva autonomia alla provincia kosovara mantenendo intatte la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia.¹¹⁴

Tenendo presente l'assetto istituzionale proposto negli Accordi di Rambouillet¹¹⁵, si stabilisce il dispiegamento di una missione delle NU, che si occupi dell'amministrazione ad interim della provincia e contemporaneamente vigili sullo sviluppo di istituzioni democratiche provvisorie di autogoverno locale: ha inizio un protettorato internazionale dalla durata indefinita.¹¹⁶

In base alla risoluzione 1244 nasce l'UNMIK (UNITED NATIONS INTERIM ADMINISTRATION IN KOSOVO), un regime di amministrazione internazionale che costituisce un unicum fra le varie missioni dell'ONU finora realizzate, sia per l'indeterminatezza del quadro istituzionale nel quale agire (autonomia o indipendenza) sia per l'ampiezza delle funzioni affidatele, che si traduce in una sostanziale esautorazione dell'autorità federale nella provincia e l'effettivo esercizio del potere di governo, quale prerogativa del Rappresentante Speciale del Segretario Generale.

La piena potestà legislativa, esecutiva e giurisdizionale sul territorio del Kosovo è attribuita all'UNMIK nella persona del Rappresentante Speciale,¹¹⁷ che la esercita tramite una regolamentazione ad hoc, riguardante i diversi settori nei quali si esplica l'attività della missione.

UNMIK è composta da quattro pilastri principali (l'amministrazione civile è affidata alle Nazioni Unite, la gestione della situazione umanitaria è compito dell'UNHCR, OSCE si occupa dell'institutions building, mentre l'Unione Europea della

¹¹² Risoluzione 1239 del 14 maggio 1999.

¹¹³ Risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 approvata con 14 voti favorevoli e un'astensione (Cina).

¹¹⁴ La sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia sono citate, sia nel preambolo della risoluzione 1244 sia in entrambi gli annessi, che ne fanno parte. Annesso 1 è la dichiarazione del Presidente, sulle conclusioni della riunione dei ministri degli esteri del G8, tenutasi a Petersberg Centre, 6 maggio 1999. Annesso 2 è l'accordo tra Russia, Unione europea e Repubblica Federale di Jugoslavia, il c. d. piano di pace Ahtisaari/ Chernomyrding.

¹¹⁵ Gli Accordi di Rambouillet prevedono un'ampia autonomia per il Kosovo all'interno della Repubblica Federale di Jugoslavia: stabiliscono le materie di competenza sia della Repubblica federale sia di quella serba e della provincia in questione; inoltre prevedono le quote che spettano ai cittadini kosovari sia all'Assemblea federale sia all'Assemblea della Repubblica di Serbia. La delegazione kosovara firma tali accordi mentre sia la delegazione federale sia quella serba li rifiutano principalmente perché prevedono un diritto di extraterritorialità della forza multinazionale, guidata dalla NATO, su tutto il territorio nazionale.

¹¹⁶ UNMIK è presente in Kosovo dal 1999. Dopo otto anni di "affiancamento" (2001-2009) alle istituzioni provvisorie, la missione continua ad essere presente per monitorare e sostenere le istituzioni locali. La risoluzione 1244 (par. 19) prevede un mandato di 12 mesi rinnovabili fino a che il Consiglio di Sicurezza non decida altrimenti.

¹¹⁷ UNMIK/REG/1/1999 del 25 luglio 1999.

ricostruzione), il cui coordinamento spetta al Rappresentante Speciale.

Tramite regolamenti UNMIK vengono creati degli organi amministrativi provvisori locali e diversi dipartimenti con competenze specifiche: UNMIK gestisce tutto, dalla legislazione vigente alla gestione della giustizia, dalla sanità alle tasse, dalla tutela dell'ordine pubblico e della legalità alla gestione di imprese pubbliche, dal bilancio pubblico all'assistenza umanitaria, dai finanziamenti internazionali alle elezioni locali, coinvolgendo il sovrano territoriale e la popolazione locale in maniera marginale.¹¹⁸

Tramite regolamento UNMIK¹¹⁹, nel 2001, entra in vigore la Cornice costituzionale per l'autogoverno provvisorio, in cui si stabiliscono la composizione, le modalità di elezione, i compiti, i diritti e le procedure dell'Assemblea provvisoria, del Governo provvisorio, del Presidente provvisorio e del sistema giudiziario provvisorio in Kosovo.¹²⁰

Secondo questo abbozzo di Costituzione, il Rappresentante Speciale mantiene l'esclusivo potere riguardo:

- la promulgazione delle leggi;
- la protezione dei diritti e degli interessi delle comunità;
- lo scioglimento dell'Assemblea e il ricorso a nuove elezioni, in caso di atti non conformi alla risoluzione 1244 o nell'esercizio delle proprie responsabilità stabilite dalla risoluzione 1244 (potere esercitabile solo dopo aver consultato il Presidente del Kosovo);
- l'approvazione finale del bilancio e di qualsiasi decisione politica o finanziaria che lo riguardi;
- la politica monetaria;
- la nomina, la rimozione dall'ufficio e la disciplina di giudici e procuratori;
- le richieste sulla designazione di giudici e procuratori internazionali e sul trasferimento di cause;
- il controllo dei Kosovo Protection Corps;
- l'amministrazione degli accordi con Stati e organizzazioni internazionali;
- la gestione delle relazioni estere, in collaborazione con le istituzioni provvisorie di autogoverno;
- la sorveglianza dei confini e il transito transfrontaliero;
- la cura delle proprietà statali e pubbliche;
- la legislazione riguardante le società pubbliche;
- la vigilanza sulla gestione di ferrovie, frequenze e aviazione civile;

¹¹⁸ Più volte la Repubblica Federale di Jugoslavia ha protestato presso le Nazioni Unite sull'adozione di provvedimenti da parte dell'UNMIK ritenuti lesivi della sovranità territoriale e perciò in contrasto con la risoluzione 1244 (definizione dello status della KFOR nel Kosovo; gestione e privatizzazione di imprese pubbliche; amministrazione delle relazioni diplomatiche; approvazione di una cornice costituzionale provvisoria che di fatto pone le basi per l'indipendenza della provincia).

¹¹⁹ UNMIK/REG/2001/9 del 15 maggio 2001 (successive modifiche: UNMIK/REG2007/29 e UNMIK/REG/2002/9)

¹²⁰ "The English, Albanian and Serbian language versions of this Constitutional Framework are equally authentic. In case of conflict, the English language version shall prevail..." art 14. 4 da Constitutional Framework for provisional self-government.

- il preservare i confini delle municipalità esistenti e l'accertarsi che le loro funzioni siano espletate in base ai principi internazionalmente riconosciuti e accettati;
- la collaborazione con la KFOR per la vigilanza dei confini, l'attività di gestione del possesso di armi, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la gestione della Difesa e dell'addestramento per la sicurezza e per le emergenze.¹²¹

E' compito del Rappresentante Speciale prendere le misure necessarie per facilitare il trasferimento dei poteri e delle responsabilità alle istituzioni provvisorie di autogoverno¹²² e inoltre, sia su richiesta di due terzi dei membri dell'Assemblea provvisoria sia di propria iniziativa, può effettuare emendamenti alla stessa Cornice costituzionale¹²³.

In questo quadro istituzionale provvisorio è ribadito, più di una volta, che l'esercizio dei poteri delle istituzioni provvisorie di autogoverno non intaccheranno o diminuiranno l'autorità del Rappresentante Speciale nella piena espletazione della risoluzione 1244, nella sua supervisione sulle stesse istituzioni provvisorie e nel prendere le decisioni più appropriate, nei casi in cui le loro azioni non siano conformi alla risoluzione citata o alla stessa Cornice costituzionale provvisoria.¹²⁴

Inoltre si sottolinea che questo quadro normativo provvisorio non influirà sull'esercizio effettivo dell'autorità della KFOR nel compimento del suo mandato, in base alla risoluzione 1244 e all'Accordo di Kumanovo.¹²⁵

L'UNMIK mantiene quindi la sovranità territoriale della provincia:

- a livello politico, tutti i provvedimenti legislativi sono promulgati tramite i regolamenti UNMIK;¹²⁶
- a livello amministrativo, si occupa della registrazione e dei documenti dei cittadini, delle elezioni, della gestione delle tasse e dei permessi;
- a livello economico, amministra il budget statale¹²⁷, gli investimenti e gli aiuti internazionali, il sistema bancario e assicurativo e inoltre si occupa della gestione delle imprese pubbliche (poste e telecomunicazioni, aeroporto, ferrovie, energia) e della loro privatizzazione.¹²⁸

¹²¹ Cap. 8 Powers and Responsibilities Reserved to the SRSG (Special Representative of the Secretary-General) da Constitutional Framework for provisional self-government

¹²² Cap. 14 Final Provision da Constitutional Framework for provisional self-government.

¹²³ Cap. 14 Final Provision da Constitutional Framework for provisional self-government.

¹²⁴ Preambolo e Cap. 12 Authority of the SRSG da Constitutional Framework for provisional self-government.

¹²⁵ Cap. 13 Authority of the KFOR da Constitutional Framework for provisional self-government.

¹²⁶ Artt 9. 1. 44 e 9. 1. 45 da Constitutional Framework for provisional self-government.

¹²⁷ Art. 8. 1/c da Constitutional Framework for provisional self-government

¹²⁸ L'UNMIK crea la Kosovo Trust Agency (KTA) nel 2002, che si occupa della privatizzazione delle compagnie pubbliche (sono escluse le aziende pubbliche come l'Aeroporto di Pristina, le Poste e Telecomunicazioni del Kosovo (PTK) e l'Azienda Elettrica (KEK) perché ritenute di vitale importanza per l'interesse pubblico); la maggior parte degli impianti, dei depositi, dei terreni industriali e agricoli sono acquistati da businessmen kosovaro-albanesi che vivono all'estero.

- a livello giudiziario, affianca e sorveglia il lavoro dei giudici e dei procuratori locali;¹²⁹
- a livello di sicurezza e ordine pubblico, sostiene e sorveglia il lavoro del Kosovo Police Service, tramite investigazioni, apporto logistico e assistenza medico-legale.

Nel 2003 il Rappresentante Speciale e i rappresentanti delle istituzioni provvisorie di autogoverno kosovare approvano degli standards, da raggiungere per agevolare i futuri colloqui sullo status del Kosovo.

Questi standards riguardano otto differenti campi d'azione :

- istituzioni democratiche funzionanti;
- rispetto delle leggi;
- libertà di movimento;
- garanzie per le minoranze;
- salvaguardia dei diritti di proprietà;
- ritorno dei profughi;
- sviluppo economico;
- dialogo con Belgrado;
- operatività dei Kosovo Protection Corps, nel rispetto del loro mandato e della legge;

Lo stesso Consiglio di Sicurezza approva questi obiettivi, la cui realizzazione è ritenuta un fattore cruciale per decidere quando iniziare la discussione sul futuro status della provincia.

In seguito agli incidenti verificatisi nel marzo 2004, sia l'UNMIK sia la KFOR percepiscono di essere incapaci di mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica e di essere impopolari presso la popolazione locale.¹³⁰

La pressione esercitata da questa rivolta comporta, principalmente, una revisione degli standards, alcuni dei quali vengono indicati come prioritari per la salvaguardia della realtà multietnica kosovara.¹³¹

La missione UNMIK soffre di un deficit di legittimazione popolare presso gli abitanti locali¹³²: in vista di porre fine alla missione e per preparare un terreno negoziale per discutere del futuro status, nel 2006, si crea UNOSEK, l'ufficio dell'Inviato Speciale per la definizione dello status del Kosovo, con a capo l'ex presidente finlandese Martti Ahtisaari.

Inizialmente si prevedono tre fasi di colloqui distinte:

¹²⁹ Artt. 4. 6, 9. 4. 7 e 9. 4. 8 da Constitutional Framework for provisional self-government.

¹³⁰ Gli incidenti del marzo del 2004 si sono protratti ininterrottamente per due giorni. Si calcola che vi abbiano partecipato oltre 50 mila persone e il tragico bilancio è stato di 19 morti, 900 feriti (tra cui soldati NATO, membri dell'UNMIK e personale del Kosovo Protection Service). La sommossa apparentemente è diretta contro la minoranza serba ma, in realtà, si avverte come una forte contestazione verso la presenza internazionale.

¹³¹ Per realizzare gli standards è previsto un piano-guida (Standards Implementation Plan) redatto dal governo provvisorio kosovaro insieme a UNMIK. Sempre al governo provvisorio e a UNMIK si affida il monitoraggio dei progressi conseguiti in ciascuno degli otto campi d'azione.

¹³² Una scarsa popolarità dovuta al fatto di essere ritenuta responsabile dell'ascesa di una classe dirigente politica inetta nel risolvere i problemi della popolazione, di essere coinvolta in scandali ed episodi di corruzione, di costituire un fastidio per le attività criminali e di rappresentare un ostacolo all'indipendenza.

- I fase: una conferenza per discutere su decentramento, tutela delle minoranze e protezione dei siti religiosi;
- II fase: due incontri fra Capi di Governo (veri e propri status talks)¹³³;
- III fase: una proposta di una soluzione definitiva al problema dello status.

I negoziati, svoltisi a Vienna, danno come risultati finali l'accettazione da parte della delegazione kosovara albanese di aumentare il numero delle municipalità serbe¹³⁴e, nonostante il fallimento della parte negoziale relativa allo status, la presentazione della proposta di indipendenza condizionata¹³⁵ al Segretario delle NU.

Nel Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status si dichiara che l'unica soluzione possibile per il Kosovo è l'indipendenza, sottoposta alla supervisione della comunità internazionale, durante il periodo iniziale.¹³⁶

Questa soluzione è stata giustificata con varie considerazioni:

- l'incapacità delle parti, durante i negoziati, di trovare un accordo sullo status finale della provincia, in quanto Belgrado sostiene la sua autonomia nella Repubblica di Serbia mentre Pristina continua a chiederne l'indipendenza;¹³⁷
- l'inutilità di proseguire con altri colloqui fra le parti;¹³⁸
- l'incertezza, dovuto alla mancata determinazione di uno status, costituisce il maggior ostacolo per lo sviluppo democratico, la responsabilizzazione, la ricostruzione economica e la riconciliazione interetnica, in quanto protrae la stagnazione economica e la polarizzazione sociale;¹³⁹
- l'irreversibilità della situazione creatasi, in seguito alla costituzione di UNMIK, in cui la Serbia non esercita da otto anni l'autorità governativa sul Kosovo, dato che il potere legislativo, esecutivo e giudiziario sono stati assunti dalla missione delle NU;¹⁴⁰

¹³³ I negoziati politici per lo status si riducono ad un solo incontro fra Ceku e Kostunica (capi di governo), durante il quale la posizione albanese è identificabile nell'indipendenza del Kosovo, mentre quella serba si realizza nella disponibilità di un'autonomia all'interno della Repubblica di Serbia.

¹³⁴ La delegazione kosovara si oppone, inizialmente, alla creazione di nuove municipalità serbe perché teme di perdere il controllo di ulteriori parti di territorio a favore della Serbia.

¹³⁵ Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status, meglio conosciuto con il nome Piano Ahtisaari.

¹³⁶ "I have come to the conclusion that the only viable option for Kosovo is independence, to be supervised for an initial period by international community" par. 5 e par. 16 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹³⁷ Par. 1 e 2 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹³⁸ Par. 3 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹³⁹ Par. 4 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴⁰ Par. 7 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

- l'inutilità di continuare l'amministrazione internazionale, in quanto le istituzioni kosovare devono cominciare a governare autonomamente e con responsabilità il proprio territorio. L'amministrazione internazionale prolungherebbe solo l'incertezza sullo status politico impedendo così, sia l'accesso alle istituzioni finanziarie internazionali, sia l'attrazione di capitali stranieri e sia l'integrazione nell'economia della regione balcanica;¹⁴¹
- la continua ambiguità politica che impedisce l'instaurazione della pace e della stabilità in Kosovo.¹⁴²

Si ritiene limitata la capacità del Kosovo, nell'affrontare le questioni relative alla protezione delle minoranze, allo sviluppo democratico, alla ricostruzione economica e alla riconciliazione sociale, perciò si prevede un'assistenza e una supervisione internazionale sulle istituzioni locali.¹⁴³

Le presenze, civile e militare, internazionali avranno dei poteri, con i quali possono correggere qualsiasi azione giudicata contraria alla proposta di risoluzione,¹⁴⁴ ma limitati a materie relative ai diritti delle comunità, alla decentramento, alla protezione della Chiesa serba ortodossa e allo stato di diritto; inoltre il loro impiego si estenderà anche sulla "institutional capacity –building", vista la fragilità del Kosovo.¹⁴⁵

La supervisione della comunità internazionale si prevede fino a che le istituzioni locali portino a compimento tutte le disposizioni presenti nella proposta di risoluzione¹⁴⁶ e, nonostante il coinvolgimento internazionale, sono ritenute responsabili della realizzazione degli obiettivi stabiliti da detta proposta¹⁴⁷.

Nelle conclusioni si definisce il Kosovo un caso unico, pertanto richiede una soluzione particolare, che non può costituire un precedente per altri conflitti irrisolti. La combinazione di fattori, quali l'impedimento dell'esercizio di governo imposto alla Serbia, la temporanea amministrazione delle Nazioni Unite e lo sviluppo di un processo politico per determinarne lo status, lo rende un caso straordinario.¹⁴⁸

L'annesso del Report of the Special Envoy of the Secretary-General¹⁴⁹ annuncia, nel

¹⁴¹ Par. 8 e 9 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴² Par. 10 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴³ Par. 11 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴⁴ La proposta di risoluzione è presente nell'annesso del Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴⁵ Par. 13 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴⁶ Par. 13 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴⁷ Par. 14 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status e par. 10 Future international presence dal Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁴⁸ Par. 15 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁴⁹ Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status

preambolo, gli obiettivi necessari per un futuro Kosovo vitale e stabile dichiarando:

- la definizione di alcune misure per promuovere e proteggere i diritti delle comunità e i loro membri;
- la decentramento e la salvaguardia dell'eredità religiosa e culturale;
- la prescrizione di disposizioni costituzionali, economiche e sulla sicurezza, per contribuire allo sviluppo di una società multietnica, democratica e prospera;
- la determinazione del mandato della presenza internazionale, sia civile sia militare, per monitorare e assistere le autorità kosovare;
- la prevalenza delle disposizioni della risoluzione su tutte le leggi vigenti in Kosovo.¹⁵⁰

Nella seconda parte si elenca una serie di disposizioni che la risoluzione dovrebbe contenere:¹⁵¹

- una cornice come base per il futuro governo del Kosovo (che dovrà adottare una Costituzione, che salvaguardi sia lo stato di diritto sia i diritti e le libertà fondamentali internazionalmente riconosciute, con l'obiettivo di realizzare una società multietnica e un sistema di governo democratico);¹⁵²
- gli aspetti da tutelare per la protezione e la promozione dei diritti delle comunità (cultura, lingua, sistemi educativi, definizione di meccanismi di rappresentanza delle minoranze);¹⁵³
- la realizzazione di un esteso decentramento, per promuovere una buona amministrazione, un servizio pubblico efficiente e un sistema fiscale trasparente (in particolare, si auspica un'ampia autonomia amministrativa per i comuni serbo-kosovari e la possibilità per loro, sia di ricevere fondi dalla Serbia, sia di creare collaborazioni intercomunali o con istituzioni serbe);¹⁵⁴
- delle specifiche indicazioni per assicurare un sistema giudiziario integrato, indipendente, professionale, imparziale e che rifletta il carattere multietnico del Kosovo;¹⁵⁵
- la protezione alla Chiesa serba ortodossa, per la quale si stabilisce l'inviolabilità della proprietà e il godimento di privilegi sociali e tasse;¹⁵⁶
- la riaffermazione del diritto a tutti i rifugiati, di ritornare alle loro

Settlement

¹⁵⁰ I General da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵¹ II Provisions of the Settlement da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵² Par. 2 Kosovo's governance da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵³ Par. 3 Rights of communities da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵⁴ Par. 4 Decentralization da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵⁵ Par. 5 Justice system da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

abitazioni o in qualsiasi luogo scelto in Kosovo e in possesso delle loro proprietà. Inoltre deve richiamare sia il Kosovo sia la Serbia a collaborare fra loro e anche con la Croce Rossa per risolvere i casi di persone scomparse;¹⁵⁷

- delle procedure trasparenti per risolvere le dispute relative a questioni di proprietà, per continuare il processo di privatizzazione coinvolgendo il personale internazionale e per determinare, sia la parte di debito estero della Serbia che spetta al Kosovo, sia l'addebito per la perdita di alcune proprietà;¹⁵⁸
- la creazione di un corpo di sicurezza professionale, multietnico e democratico (sotto la supervisione internazionale nelle aree ritenute più sensibili): la Kosovo Police Force con un comando unificato, ma con una composizione degli uffici locali, che rifletta la composizione etnica del comune in cui sono siti (nei comuni a maggioranza serbo-kosovara, per l'assemblea municipale è previsto un aumento delle competenze che concernono la selezione del comando delle stazioni di polizia), e lo scioglimento dei Kosovo Protection Corps dopo un anno dalla fine del periodo di transizione;¹⁵⁹
- l'istituzione di una nuova figura: il Rappresentante Civile Internazionale, sottoposto ad un doppio comando (europeo e di un gruppo direttivo internazionale), con il compito di vigilare sull'applicazione della risoluzione. Tale figura godrebbe di forti poteri correttivi (annullamento di leggi o di decisioni ritenute contrarie alla risoluzione, sanzioni, rimozione di ufficiali pubblici, le cui azioni sono ritenute non conformi a detta risoluzione) ma non avrebbe un ruolo diretto nell'amministrazione locale. Il suo mandato continuerebbe fino a che il gruppo direttivo internazionale non stabilisca che il Kosovo abbia realizzato tutti gli obiettivi designati;¹⁶⁰
- una missione europea di sicurezza, con i compiti di vigilanza affinché le istituzioni agiscano in modo efficiente e nel rispetto della legge e inoltre con potere di investigare e di perseguire, autonomamente, i crimini che si verificano (crimine organizzato, finanziario, di guerra, interetnico);¹⁶¹
- una presenza militare internazionale guidata dalla NATO, ovvero la KFOR, che continuerebbe a provvedere a creare un ambiente sicuro,

¹⁵⁶ Par. 6 Protection and promotion of religious and cultural heritage da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵⁷ Par. 7 Returns/protection of property da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵⁸ Par. 8 Economy da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁵⁹ Par. 9 Security da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶⁰ Par. 11 International Civilian Representative da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶¹ Par. 12 European Security and Defence Policy Mission da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

collaborerebbe con il Rappresentante Civile Internazionale e sosterebbe le istituzioni kosovare, fino a che siano in grado di assumere le competenze relative alla sicurezza;¹⁶²

- la designazione dell'OSCE per sostenere e monitorare la completa realizzazione delle disposizioni della risoluzione.¹⁶³

Prima dell'entrata in vigore della nuova risoluzione, si prevede un periodo di transizione di centoventi giorni, durante il quale il mandato dell'UNMIK rimane invariato. Al termine di questo lasso di tempo tutti i poteri legislativi ed esecutivi di UNMIK saranno trasferiti alle autorità kosovare.¹⁶⁴

Durante questa fase, l'Assemblea del Kosovo, consultando il Rappresentante Civile Internazionale, deve approvare una Costituzione e una legislazione e inoltre deve procedere con la creazione di istituzioni necessarie alla realizzazione della risoluzione che diverranno operative alla fine del periodo di transizione.¹⁶⁵

Infine si stabilisce che, entro nove mesi dall'entrata in vigore della risoluzione, si tengano sia le elezioni generali sia quelle locali.¹⁶⁶

La proposta Ahtisaari, definita nella formula "indipendenza a sovranità controllata", non trova il parere positivo né di Belgrado né di Pristina: per i serbi serve solo a mascherare l'indipendenza del Kosovo, che non accetteranno mai; mentre per gli albanesi, si tratta di una pseudo-indipendenza in quanto, anche se UNMIK lascerà molte delle proprie funzioni alle istituzioni kosovare, contemporaneamente si crea un International Civil Office (ICO) guidato dall'Unione Europea, con il compito di supervisionare l'applicazione dello status ma anche con un potere, sia di dimettere i funzionari pubblici se non lo rispettano, sia di veto nelle materie relative alla protezione delle minoranze, alla decentramento amministrativo e allo stato di diritto. Alcuni albanesi esprimono anche molte riserve su questo progetto in quanto stabilisce l'aumento delle municipalità serbe e la possibilità per queste di ricevere fondi da Belgrado e/o creare una collaborazione con istituzioni serbe "oltreconfine": infatti temono che si realizzi una spartizione etnica, in cui le nuove municipalità finiscano per tagliare i contatti con il resto del paese e di fatto creino un'annessione alla Repubblica di Serbia.¹⁶⁷

Il Piano Ahtisaari non riceve il via libera nemmeno dal Consiglio di Sicurezza delle NU, per l'opposizione di due membri permanenti dotati di potere di veto. La Russia si oppone all'indipendenza del Kosovo, non solo perché gioca il ruolo (di comodo)

¹⁶² Par. 13 International Military Presence da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶³ Par. 14 Organization for Security and Cooperation in Europe mission in Kosovo da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶⁴ Par. 15 e 17 Implementation da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶⁵ Par. 16 Implementation da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶⁶ Par. 18 Implementation da Annex: Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement

¹⁶⁷ Ci si riferisce, in particolare, al movimento di protesta kosovaro-albanese "Autodeterminazione", protagonista di proteste contro l'amministrazione internazionale dell'UNMIK, accusata di aver creato un sistema neocoloniale in Kosovo.

dell'alleato storico della Serbia¹⁶⁸ ma, principalmente, perché teme che questo caso diventi un precedente internazionale favorendo la riapertura della crisi cecena¹⁶⁹. Per lo stesso motivo, la Cina preferisce eliminare possibili fonti di legalità internazionale, che potrebbero favorire i separatisti del Tibet¹⁷⁰ e dello Xinjiang¹⁷¹.

Il 17 febbraio 2008 il capo del governo kosovaro Thaci proclama la nascita del Kosovo "indipendente e sovrano", nella dichiarazione, ma, de facto, l'esercizio della sovranità resta in mani internazionali con l'accettazione del Piano Ahtisaari¹⁷² e l'impegno a conformarsi alle disposizioni stabilite dalla risoluzione 1244 del 1999.¹⁷³

Quindi si realizza un nuovo "Stato" controllato, oltre che dalla missione delle Nazioni Unite, anche da una dell'Unione Europea; i cui ordine, pubblica sicurezza e difesa sono garantiti da una forza militare multinazionale, mentre, la cui sovranità territoriale è formalmente dichiarata appartenente alla Repubblica Federale di Jugoslavia.¹⁷⁴

In seguito alla decisione dell'Unione Europea di assumere un ruolo più significativo in Kosovo¹⁷⁵ e all'entrata in vigore della nuova Costituzione, prevista per il 15 giugno 2008, il Segretario Generale delle NU fa presente al Consiglio di Sicurezza l'intenzione di ridisegnare il ruolo dell'UNMIK che dovrà continuare ad occuparsi principalmente di:

- monitorare la situazione kosovara;
- sostenere i progetti per gli impegni del Kosovo, in seguito ad accordi internazionali;

¹⁶⁸ In occasione della crisi sull'indipendenza kosovara, aziende russe si sono assicurate, a buoni prezzi, il controllo di raffinerie e condotte per la distribuzione di prodotti energetici in tutti i paesi dell'ex Jugoslavia, in particolare, si sono piazzate nei tratti centrali dell'intera area balcanica in previsione di utilizzarli per l'attraversamento dei flussi di petrolio e di gas dal Caspio e dalla Russia verso l'Europa, tagliando fuori l'Ucraina (che attualmente gestisce la rete e i depositi energetici che garantiscono la fornitura per i paesi europei). M. Paolini "Con la via balcanica, Mosca conquista il cuore energetico dell'Europa" pagg. 157-164 Limes 2/2008 Kosovo, non solo Balcani. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma)

¹⁶⁹ La Repubblica Cecena fa parte della Federazione Russa dal collasso dell'Unione Sovietica. La Russia non è disposta a riconoscerne la secessione soprattutto per non perdere il controllo sulla produzione petrolifera locale e sulla rete di oleodotti e gasdotti che ne attraversano il territorio. Si sono già verificate due guerre contro i secessionisti locali e attualmente la maggior parte della Cecenia è sotto il controllo dei militari federali russi.

¹⁷⁰ Il Tibet è una regione dell'Asia centrale che, in seguito all'invasione cinese del 1949-1950, è sotto la sovranità della Repubblica Popolare Cinese. Quest'ultima lo definisce Regione Autonoma del Tibet e nega qualsiasi azione repressiva o discriminatoria contro la popolazione buddista locale mentre il governo tibetano in esilio ne sostiene l'indipendenza.

¹⁷¹ Lo Xinjiang è una regione autonoma della Repubblica Popolare Cinese dal 1955 (prima era definita provincia, in seguito all'entrata dell'Esercito cinese nel Turkestan orientale nel 1949). I sostenitori dell'indipendenza dello Xinjiang ritengono che i cinesi controllino il territorio tramite politiche fortemente discriminatorie e immigrazioni di lavoratori e militari.

¹⁷² L'Assemblea del Kosovo approva il Piano Ahtisaari il 5 Aprile 2007.

¹⁷³ "We hereby affirm..., including, especially the obligations under the Ahtisaari Plan... we shall act consistent with principles of the international law and resolution of the Security Council of the UN, including resolution 1244 (1999)" Par. 12 da Kosovo Declaration of Independence.

¹⁷⁴ Par. 5 da Kosovo Declaration of Independence

¹⁷⁵ Il Consiglio Europeo dà il via libera alla missione denominata EULEX (Conclusioni della presidenza del Consiglio Europeo 14/12/2007).

- facilitare il dialogo fra Belgrado e Pristina;
- tutelare i patrimoni storico, religioso e culturale serbo;
- seguire i settori relativi alla polizia, alla giustizia, ai trasporti, alle infrastrutture, alla dogana e ai confini;

nelle aree a maggioranza serba.¹⁷⁶

La Repubblica di Serbia, che considera la dichiarazione di indipendenza unilaterale, un atto illegale, presenta all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite una proposta di risoluzione, in cui domanda a quest'ultima, di richiedere il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia, sulla legalità di detta dichiarazione.¹⁷⁷

La risoluzione viene accettata con 77 voti a favore, sei contrari e 74 astenuti¹⁷⁸ : l'Assemblea Generale accetta di chiedere il parere alla Corte di Giustizia Internazionale e anche se detto parere non ha potere giuridicamente vincolante, costituisce uno strumento di pressione nelle mani della Serbia, che punta ad ostacolare l'entrata del Kosovo nelle istituzioni internazionali, a sfavorire nuovi riconoscimenti da parte di altri paesi ed a riaprire un negoziato per discutere nuovamente sullo status della sua provincia.

Durante il primo anno di "indipendenza controllata", il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva all'unanimità il piano in sei punti del Segretario Generale,¹⁷⁹ che prevede la riorganizzazione dell'UNMIK¹⁸⁰ e il dispiegamento della missione europea Eulex in Kosovo.¹⁸¹

La missione europea, sottoposta all'autorità delle NU, deve rimanere neutrale rispetto allo status del territorio in cui opera e seguire la cornice stabilita dalla risoluzione 1244 del 1999.¹⁸²

The European Union Rule of Law Mission (EULEX) assume i compiti di guida, sostegno e monitoraggio, nel campo relativo alla giustizia, alla polizia e al controllo

¹⁷⁶ Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/354). Da notare che, in entrambi gli annessi di questo rapporto, si dichiara che la posizione delle NU sulla questione relativa allo status del Kosovo rimane neutrale.

¹⁷⁷ Richiesta effettuata sulla base dell'art. 96 della Carta delle NU e dell'art. 56 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

¹⁷⁸ Tra i voti contrari ci sono da segnalare quello di Gran Bretagna, Stati Uniti e Albania. Mentre i paesi dell'Unione Europea non hanno raggiunto una posizione comune e in maggioranza si sono astenuti dal voto (a favore hanno votato Spagna, Grecia, Cipro, Slovacchia e Romania).

¹⁷⁹ Questo piano in sei punti è accettato da Belgrado (novembre 2008) ma non da Pristina, in quanto stabilisce che le zone abitate in prevalenza da serbo-kosovari rimangono sotto il controllo dell'UNMIK (per quanto riguarda la polizia, le dogane, il tribunale, i confini, la tutela del patrimonio culturale serbo e i gli appalti per le infrastrutture). Pristina teme che gli sviluppi di tale situazione aprano la strada ad una divisione de jure del Kosovo, che ricalchi quella de facto rappresentata dalle istituzioni parallele attive nelle enclavi serbe.

¹⁸⁰ In seguito all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica del Kosovo il 15 giugno 2008 e il dispiegamento della missione europea EULEX, il Segretario Generale delle NU afferma che le competenze di UNMIK riguarderanno principalmente l'applicazione del piano ONU in sei punti, il coordinamento con KFOR e OSCE per assicurare stabilità in Kosovo e sia il controllo sia il supporto alla missione europea. (Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo (S/2009/149).

¹⁸¹ Security Council's presidential statement of 26 november 2008 (S/PRST/2008/44).

¹⁸² Observations da Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/692).

delle frontiere, ma la sua azione è sottoposta all'autorità delle Nazioni Unite nella persona del Rappresentante Speciale.¹⁸³

Attualmente solo cinquantaquattro su centonovantadue paesi membri delle Nazioni Unite hanno riconosciuto il Kosovo.

Il fatto che la Serbia abbia richiesto alla Corte Internazionale di Giustizia, un parere sulla legalità internazionale dell'atto di dichiarazione di indipendenza e, contemporaneamente, sia difficile capire chi effettivamente lo governa,¹⁸⁴ relega ancora

il Kosovo nel limbo internazionale, proprio quello che il Piano Ahtisaari definisce nocivo per il suo sviluppo democratico, la stabilità, la ricostruzione economica e la riconciliazione interetnica.¹⁸⁵



L'UE: da semplice comparsa a protagonista?

Nello scenario kosovaro, l'Unione Europea inizia a far sentire la propria presenza tramite l'UNMIK: infatti si trova a dirigere il quarto pilastro della missione delle Nazioni Unite.¹⁸⁶

In attuazione della risoluzione 1244, l'UE istituisce l'Agenzia europea per la ricostruzione, per fornire aiuto ai profughi, assistenza nella ricreazione di un sistema economico e finanziario, supporto nel rifacimento di infrastrutture e sostegno nella realizzazione delle politiche per lo sviluppo economico e sociale della provincia.

Nel 2003, con l'adozione dell'agenda di Salonicco, si individuano gli strumenti per potenziare il processo di stabilizzazione e di associazione, in particolare, mediante l'elaborazione di partenariati, perché si ritiene l'integrazione dei Balcani occidentali una priorità per l'Unione Europea.

Detto processo di stabilizzazione e associazione implica:

- la creazione delle relazioni economiche e commerciali con la regione e al suo interno;
- l'aiuto al processo di democratizzazione, alla società civile, alla

¹⁸³ Par. 23 da Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/692).

¹⁸⁴ Oggi, in Kosovo, sono dispiegati diversi organismi internazionali: UNMIK, KFOR, EULEX e ICO il cui intreccio di poteri e funzioni rende difficile individuare chi decide che cosa.

¹⁸⁵ "Uncertainty over its future status has become a major obstacle to Kosovo's democratic development accountability, economic recovery and inter-ethnic reconciliation" Par. 4 dal Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁸⁶ Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo (S/1999/779).

cooperazione politica, all'istruzione e allo sviluppo istituzionale;

- la cooperazione nel settore della giustizia e negli affari interni;
- l'elaborazione di accordi nella prospettiva di un'adesione all'Unione;

e tramite il partenariato¹⁸⁷ si individuano gli obiettivi necessari, i settori d'intervento e le riforme prioritarie, da realizzare, affinché ciascun paese possa avvicinarsi all'UE.

L'elenco delle misure da attuare, a breve e medio termine, serve da quadro di riferimento per valutare i progressi di ogni Stato verso l'adesione¹⁸⁸ e per fissare le priorità dell'assistenza fornita attraverso il programma di finanziamenti CARDS.¹⁸⁹

La Serbia, compreso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244, si è impegnata in un partenariato con l'Unione Europea, però adottano piani distinti, per attuare gli obiettivi prioritari stabiliti sulla base delle valutazioni della Commissione.

Mentre le priorità sottolineate per il Kosovo sono:

- tutela delle minoranze;
- rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani;
- libertà di culto;
- creazione di un'amministrazione pubblica responsabile e trasparente;
- ristrutturazione economica;
- mantenimento di politiche fiscali efficaci;
- creazione di un vero mercato del lavoro;
- miglioramenti per l'accesso giustizia;

quelle che spettano alla Serbia puntano a :

- una politica fiscale stabile;
- una riforma del sistema finanziario;
- la salvaguardia dello stato di diritto;
- la risoluzione di questioni transfrontaliere;
- una politica monetaria stabile;
- il completamento del processo di privatizzazione;
- il rispetto degli obblighi internazionali;
- il controllo civile sulle forze di sicurezza;

ma per entrambi riguardano:

- la lotta contro la corruzione e il crimine organizzato;
- la cooperazione regionale;
- la collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Yugoslavia;

¹⁸⁷ Il partenariato è uno strumento flessibile, un atto che evolve in funzione dei progressi compiuti dal paese destinatario.

¹⁸⁸ La Commissione verifica periodicamente i progressi compiuti, in particolare tramite relazioni annuali.

¹⁸⁹ Il programma CARDS (2000-2006) è sostituito da IPA (strumento di assistenza finanziaria di preadesione) per il periodo 2007-2013. I paesi beneficiari sono suddivisi in due categorie: i candidati effettivi che rientrano nel processo di adesione (Croazia, Ex Repubblica di Macedonia, Turchia) e i candidati potenziali che fanno parte del processo di stabilizzazione e di associazione (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244). L'assistenza dell'IPA può assumere varie forme: investimenti, appalti, sovvenzioni, cooperazione amministrativa, sostegno al processo di attuazione e gestione dei programmi, azione della Comunità nell'interesse del paese beneficiario...L'IPA si basa su una pianificazione strategica pluriennale fondata sulle linee politiche stabilite dalla Commissione.

- l'armonizzazione della propria normativa con quella comunitaria;
- il ritorno e l'integrazione dei rifugiati;
- l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione;
- la creazione di un clima propizio per la riconciliazione.¹⁹⁰

Nella strategia di allargamento 2007-2008, la Commissione Europea sottolinea che occorre definire lo status del Kosovo per sostenerne lo sviluppo politico ed economico e garantire la stabilità regionale. La definizione dello status è considerata prioritaria, per coinvolgere i cittadini nel processo di riforma, per migliorare i programmi comunitari in materia di cooperazione e mobilità ma, soprattutto, per favorire la collaborazione regionale.¹⁹¹

Ciò che costituisce una vera svolta, nell'impegno dell'Unione Europea nei Balcani, è l'approvazione della missione EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo),¹⁹² che impiega circa tremila persone (forze di polizia, magistrati, personale amministrativo e di dogana), per aiutare le istituzioni locali a costituire uno stato di diritto in Kosovo.

Una missione europea è prevista anche nel Piano Ahtisaari con compiti di:

- sostenere e monitorare la realizzazione di uno stato di diritto in tutto il territorio;
- investigare e perseguire, anche in modo autonomo, i crimini (quali crimine organizzato, inter-etnico, finanziario e di guerra);
- utilizzare un limitato potere esecutivo, per assicurare che le istituzioni kosovare osservino la legge in modo efficace (in particolare nelle aree lungo il confine e nei casi di manifestazioni o rivolte popolari)¹⁹³.

Sia Belgrado sia Pristina rifiutano questa nuova missione: per la prima è illegale, in quanto non gode dell'avallo delle Nazioni Unite, mentre per la seconda costituisce solo un passaggio di consegne fra UNMIK e una nuova missione, posticipando l'indipendenza.

Nonostante il fallimento della proposta Ahtisaari e le profonde divisioni sull'imminente dichiarazione di indipendenza del Kosovo¹⁹⁴, il Consiglio dell'Unione Europea adotta

¹⁹⁰ www.europa.eu

¹⁹¹ Il Consiglio di cooperazione regionale (The Regional Co-operation Council) sostituisce dal 2008 il Patto di Stabilità (Stability Pact For South Eastern Europe): questa nuova organizzazione, oltre che continuare a stimolare la cooperazione regionale e l'integrazione nelle strutture europee e euro-atlantiche, coinvolge direttamente i paesi dell'Europa sudorientale. L'Unione Europea sostiene questo progetto fornendo assistenza tecnica e finanziaria.

¹⁹² Il Consiglio dell'Unione Europea ha deciso la costituzione di European Union Planning Team (EUPT), nel 2006, con lo scopo di preparare una missione civile in Kosovo, per la realizzazione di uno stato di diritto in quel territorio. L'EUPT ha progettato EULEX e lo continua a sostenere, principalmente nel campo finanziario e nella ricerca di risorse. La missione EULEX è stata approvata con l'Azione Comune 2008/124/ PESC del Consiglio del 4 febbraio 2008.

¹⁹³ Par. 12 da Annex of the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

¹⁹⁴ I paesi dell'Unione Europea non sono tutti a favore sul riconoscimento del Kosovo: diciotto membri sono per il sì, cinque sono contrari (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna) mentre quattro (Bulgaria, Malta, Repubblica Ceca e Portogallo) sono incerti. Perciò l'UE non

all'unanimità la decisione di costituire EULEX¹⁹⁵.

Si tratta della più vasta missione civile varata dall'UE; priva del potere di legiferare e di governare ma con il compito di assistere, monitorare e sostenere le autorità locali, detenendo dei limitati poteri esecutivi, da utilizzare solo in circostanze eccezionali.

La missione europea è divisa in tre settori:

- la componente di polizia (EULEX Kosovo Police Component), che affianca la Kosovo Police, per garantire una forza dell'ordine multietnica, efficiente e libera da interferenze politiche. I compiti principali sono il monitoraggio, il supporto e l'assistenza alle autorità locali. L'esercizio dei poteri correttivi è previsto solo nei casi in cui le forze locali non siano in grado di prevenire atti di violenza contro le minoranze o l'applicazione della legge sia pregiudicata a causa di interferenze politiche.
- la componente giudiziaria (EULEX Kosovo Justice Component), è composta da magistrati, che esercitano le funzioni di giudice o di pubblico ministero secondo la legge vigente e lavorano, fianco a fianco, ai loro colleghi locali, per migliorare e rafforzare il sistema giudiziario e per renderlo multietnico, imparziale, libero da influenze politiche e in linea con gli standards internazionali ed europei. I magistrati della missione europea, oltre che assistere i loro colleghi, hanno il compito di controllare i lavori svolti.
- la componente doganale (EULEX Kosovo Customs Component), composta da personale di dogana si occupa di indirizzare e di seguire l'azione del nuovo servizio doganale kosovaro (Customs Service in Kosovo), per favorire sia un efficace controllo alle frontiere sia per prevenire e contrastare i commerci illegali. Gli obiettivi di questa componente sono la formazione e il rafforzamento di personale doganale multietnico e privo di influenze politiche con lo scopo di raggiungere gli standards internazionali e le procedure europee¹⁹⁶.

Nella dichiarazione di indipendenza del Kosovo, si afferma più volte la volontà di eseguire le disposizioni contenute nel Piano Ahtisaari¹⁹⁷, che prevedono la missione europea, ma i serbo-kosovari e Belgrado si oppongono al dispiegamento di EULEX.

Fino alla fine del 2008, le autorità serbe si dicono pronte ad accettare la nuova presenza europea solo a tre condizioni: la missione deve avere l'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle NU, deve essere neutrale allo status e non deve fare riferimento alla proposta Ahtisaari.¹⁹⁸

Il Consiglio di Sicurezza approva, all'unanimità, il piano in sei punti, presentato dal Segretario Generale delle NU: questo piano, che ha incontrato il favore di Belgrado, prevede che EULEX sia:

- neutrale sullo status;

presenta una posizione comune e lascia ai singoli paesi la decisione di riconoscere o meno il "nuovo" Stato.

¹⁹⁵ Decisione del Consiglio dell'Unione Europea 4/2/2008.

¹⁹⁶ www.europa.eu

¹⁹⁷ Preambolo, par. 1, 3, 5, 12 da Kosovo Declaration of Independence.

¹⁹⁸ www.osservatoriobalciani.org

- sottoposta al controllo dell'UNMIK;
- non operativa nelle zone abitate, in prevalenza, da serbi (polizia, dogane e tribunale rimangono sotto il controllo della missione dell'ONU)¹⁹⁹.

Pristina definisce inaccettabile questa soluzione, che favorisce un possibile distacco delle zone a maggioranza serba, dal resto del suo territorio.

La decisione delle Nazioni Unite mette in difficoltà anche l'ICO (International Civilian Office)²⁰⁰, creato per supervisionare la realizzazione del Piano Ahtisaari in Kosovo e già operativo, subito dopo la dichiarazione di indipendenza.

Attualmente la missione europea procede con il suo dispiegamento nel territorio kosovaro, coadiuvata da UNMIK (per la quale è previsto una riqualificazione).

In conclusione anche se l'Unione Europea si sta maggiormente impegnando in questo contesto²⁰¹, la sua azione non è ancora pienamente da protagonista forse perché sconta la mancanza di una politica estera comune.

¹⁹⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/692)

²⁰⁰ L'International Steering Group per il Kosovo è stato creato a Vienna, all'indomani dell'indipendenza kosovara, dagli Stati che sostengono il corso post-indipendenza di Pristina. Emanazione di tale gruppo è l'International Civilian Office (ICO) alla quale è affidato il compito di supervisionare la realizzazione della proposta Ahtisaari. Non essendo stato menzionato nel piano in sei punti del Segretario Generale, approvato dal Consiglio di Sicurezza, è rifiutato sia dalle autorità di Belgrado sia da quelle serbo-kosovare.

²⁰¹ Nonostante la generosità di aiuti e di finanziamenti, il suo peso politico è quasi irrilevante.

Capitolo 4

Quale futuro si prospetta per il Kosovo?

Il Kosovo oggi

Dopo il fallimento del Piano Ahtisaari, una Trojka formata da USA, Unione Europea e Russia tenta di trovare una nuova soluzione per definire lo status del Kosovo.

Questi nuovi colloqui devono trovare un compromesso non solo per le parti in causa ma anche per le “grandi potenze” coinvolte: Russia e Cina²⁰² non saranno mai disposte ad accettare l’indipendenza, seppur controllata del Kosovo, mentre Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia²⁰³ ne sono a favore.

Sono varie le proposte presentate, in seguito all’esito negativo della proposta Ahtisaari:

- lo scambio dei territori a nord del Kosovo (a maggioranza serbo-kosovara) con quelli della valle di Presevo (Serbia meridionale o da alcuni considerati Kosovo orientale) abitati in maggioranza da albanesi;
- la costituzione di una federazione serbo-kosovara, da sciogliere tramite referendum;
- un accordo simile al Trattato di Base, stipulato tra la Repubblica Federale di Germania e la Repubblica Democratica Tedesca, per normalizzare le loro relazioni e permettere ad entrambe di essere presenti nella comunità internazionale²⁰⁴;
- un patto tipo Hong-Kong ovvero “uno stato, due sistemi”, come quello stipulato tra la Gran Bretagna e la Cina nel 1997, per la restituzione di Hong Kong al paese asiatico, in cambio di un suo impegno a rispettarne la peculiarità, tramite un regime di autonomia.²⁰⁵

Anche queste proposte negoziali si rivelano un fallimento: le posizioni delle parti in causa sono incancrenite da anni di conflitti e dalla gestione semicoloniale delle Nazioni Unite²⁰⁶.

Le “grandi potenze” hanno già decretato la soluzione del problema: per alcune si tratta dell’indipendenza, con o senza il consenso del sovrano territoriale²⁰⁷; per altre si tratta di

²⁰² La Cina e la Russia si sono opposte al Piano Ahtisaari che propone una nuova risoluzione mirante a stabilire un Kosovo indipendente ma sotto la vigilanza internazionale. Una legittimazione di indipendenza ritenuta pericolosa sia dalla Cina (per le provincie del Tibet e dello Xinjiang) sia dalla Russia (per la questione cecena).

²⁰³ I paesi dell’UE non sono tutti a favore dell’indipendenza del Kosovo: in particolare la Spagna, la Grecia, Cipro, la Romania e la Slovacchia temono ripercussioni nei loro territori nazionali.

²⁰⁴ Per esempio entrambe avevano un seggio alle Nazioni Unite.

²⁰⁵ Proposta serba rifiutata dai kosovaro-albanesi perché ritenuta un mezzo per la creazione di un protettorato di Belgrado sul loro territorio.

²⁰⁶ Il Kosovo è governato sulla base di un quadro costituzionale provvisorio, basato sulla risoluzione 1244 delle NU e ratificato tramite regolamento UNMIK nel 2001, che prevede delle istituzioni provvisorie di autogoverno riservando l’autorità finale al Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle NU. UNMIK esercita un potere esclusivo nelle sfere della giustizia, della difesa e della politica estera. Dal 1999, le autorità di Belgrado non esercitano funzioni di sovranità territoriale sulla provincia kosovara.

²⁰⁷ Dato che una soluzione condivisa, sia dalle parti sia nel Consiglio di Sicurezza delle

difesa del diritto internazionale²⁰⁸.

Dopo circa dieci anni di amministrazione internazionale e diversi tentativi di mediazione per stabilirne uno status definitivo²⁰⁹, le autorità provvisorie del Kosovo pronunciano una dichiarazione di indipendenza unilaterale all'inizio del 2008.

Un atto percepito a livello internazionale come inevitabile e perciò temibile per le reazioni che può generare: in una simile circostanza i Balcani si rivelano ancora una volta lo specchio delle tensioni e delle divisioni che interessano non solo il continente europeo²¹⁰ ma tutto il mondo.

La dichiarazione unilaterale d'indipendenza, letta dal primo ministro Thaçi il diciassette febbraio 2008, più che proclamare la nascita di un nuovo Stato, sembra riaffermare la volontà di rimanere sottoposti al controllo internazionale: infatti si dichiara di voler rispettare le disposizioni del Piano Ahtisaari²¹¹ e ciò che stabiliscono le leggi internazionali (comprese le risoluzioni e in particolare la risoluzione 1244)²¹².

Inoltre presenta altre disposizioni peculiari:

- definendo il Kosovo un caso speciale e non un precedente per altre situazioni²¹³;
- affermando che detta dichiarazione è in linea con la proposta Ahtisaari²¹⁴;
- chiedendo che le presenze internazionali (UNMIK e KFOR), costituite sulla base della risoluzione 1244, continuino a rimanere in Kosovo²¹⁵;
- accettando le disposizioni del Piano Ahtisaari, che ne limitano sostanzialmente la sovranità²¹⁶.

NU, non si trova, si procede con l'azione unilaterale, che pone l'intera comunità internazionale di fronte al fatto compiuto.

²⁰⁸ La Russia invoca lo stesso trattamento per la situazione di Cipro, dell'Ossezia del Sud, dell'Abcasia e della Transnistria. La Serbia pretende il rispetto della risoluzione 1244, che prevede la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia.

²⁰⁹ Accordi di Rambouillet, strategia degli standards before status, Piano Ahtisaari e proposte della Trojka Usa, Russia, UE.

²¹⁰ I paesi membri dell'Unione Europea non riescono a presentare una posizione comune a causa delle divergenze che permangono sulla questione del riconoscimento del "nuovo Stato" balcanico: ognuno deciderà da sé a livello nazionale. Si ritorna a parlare di Europa balcanizzata. (G. P. Caliani Partenza falsa per l'Europa Limes 2/2008 Kosovo, non solo Balcani. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma).

²¹¹ Preambolo, par. 1, par. 3, par. 5, par. 12 da Kosovo Declaration of Independence.

²¹² "We hereby affirm, clearly, specifically, and irrevocably, that Kosovo shall be legally bound to comply ... especially the obligations for it under the Ahtisaari Plan. In all of these matters, we shall act consistent with principles of international law and resolutions of the Security Council of the UN, including resolution 1244 (1999)." par. 12 da Kosovo Declaration of Independence.

²¹³ Preambolo da Kosovo Declaration of Independence.

²¹⁴ L'Assemblea del Kosovo approva il Piano Ahtisaari in aprile 2007, però questa proposta è stata rifiutata sia dalla Serbia sia da due dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

²¹⁵ Par. 5 e par. 7 da Kosovo Declaration of Independence. I poteri riservati al Rappresentante Speciale, sulla base della risoluzione 1244 e della Cornice costituzionale per l'autogoverno provvisorio (UNMIK/ REG/ 2001/9) non subiscono modifiche.

Si crea un protettorato e lo si battezza Stato²¹⁷.

In questa nuova realtà convivono: le istituzioni kosovare provvisorie, dai poteri limitati in quanto controllati da UNMIK²¹⁸; una forza militare multinazionale, sottoposta ad un proprio comando indipendente²¹⁹; l'International Civil Office (ICO), con il ruolo di supervisionare l'applicazione del Piano Ahtisaari²²⁰ e infine la missione EULEX, decisa dall'Unione Europea²²¹.

Dopo la proclamazione d'indipendenza, le istituzioni kosovare devono assolutamente conseguire degli obiettivi essenziali:

- ottenere il maggior numero di riconoscimenti bilaterali per consolidare la loro nuova realtà a livello internazionale con lo scopo di accedere ad organizzazioni ed instaurare accordi²²²;
- rendere efficienti le nuove istituzioni e procedere con il rafforzamento del controllo sul proprio territorio;
- introdurre gradualmente la comunità serbo-kosovara nelle istituzioni²²³;
- favorire la normalizzazione dei rapporti con Belgrado.

²¹⁶ Par. 5 da Kosovo Declaration of Independence. Il Piano Ahtisaari, oltre a stabilire il controllo di altre due presenze internazionali (ICO e EULEX), prevede un aumento delle competenze nelle municipalità a maggioranza serbo-kosovara (nella sanità, nell'educazione, nella selezione del personale del comando di polizia locale) e la facoltà di ricevere finanziamenti dalla Serbia e/o di stipulare accordi di collaborazione intercomunale o con istituzioni oltreconfine. (Par. 4, par. 9 da Annex del Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.) Inoltre per i siti e le proprietà della Chiesa serbo-ortodossa si garantiscono delle zone protette dalla NATO. (Par. 6 da Annex del Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.)

²¹⁷ L. Caracciolo Per una vita basta Limes 2/2008 Kosovo non solo Balcani Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma.

²¹⁸ La Cornice costituzionale per l'autogoverno provvisorio (approvata con regolamento UNMIK 2001/9) prevede ampi poteri e controllo riservati al Rappresentante Speciale.

²¹⁹ Sulla base della risoluzione 1244 del 10 giugno 1999, la presenza militare multinazionale, guidata dalla NATO, non è sottoposta al comando delle Nazioni Unite ma è tenuta solamente a coordinare la propria azione con UNMIK (par. 6 risoluzione 1244).

²²⁰ L'International Civil Office è istituito dall'International Steering Group all'indomani della dichiarazione di indipendenza kosovara; previsto dal Piano Ahtisaari con il compito di sorvegliare l'applicazione dello stesso, attualmente si trova in una situazione incerta in quanto il Consiglio di Sicurezza delle NU non ha mai approvato questa soluzione.

²²¹ La missione EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea poco prima della dichiarazione unilaterale di indipendenza kosovara. In seguito a vari rinvii, è stata approvata dal Consiglio di Sicurezza delle NU, verso la fine del 2008, ma a determinate condizioni: deve restare neutrale rispetto allo status del Kosovo; deve operare sotto l'autorità delle Nazioni Unite; infine non deve coinvolgere le zone abitate dai serbo-kosovari, che rimangono sottoposte al controllo dell'UNMIK.

²²² L'ingresso del Kosovo nel Fondo monetario internazionale e nella Banca mondiale dipende dal numero di Stati che ne appoggiano la candidatura; mentre l'ammissione alle Nazioni Unite passa per il Consiglio di Sicurezza, dove attualmente due dei cinque membri, con diritto di veto, possono ostacolarne l'entrata.

²²³ Oltre a episodi di violenza, per attuare una pulizia etnica spesso si ricorre a vessazioni (finanziamenti dirottati, difficoltà di approvvigionamento, cavilli burocratici...) che favoriscono in maniera subdola e strisciante l'allontanamento dei diversi. A questa forma di soluzione non sono immuni neanche gli altri Stati sorti dalla disgregazione dell'ex-Yugoslavia.

Nell'aprile 2008 si ratifica la Costituzione della Repubblica del Kosovo, che entra in vigore il 15 giugno 2008. Essa prevede una Repubblica parlamentare in cui il potere legislativo è affidato ad un'Assemblea eletta a suffragio universale²²⁴; il potere esecutivo è detenuto da un Governo, che deve godere della fiducia dell'Assemblea²²⁵; il potere giudiziario è esercitato da un sistema di corti di primo e secondo grado, sottoposto al controllo di un consiglio giuridico²²⁶; un Presidente della Repubblica, eletto dall'Assemblea, che rappresenta “ l'unità del popolo del Kosovo ”²²⁷; ed infine una corte costituzionale (i cui giudici sono eletti, sempre, dall'Assemblea) unica interprete finale della Costituzione, è investita dei compiti di giudicare sulla costituzionalità di tutti gli atti legislativi e nei casi di conflitto di competenza fra le istituzioni²²⁸.

Questa Carta costituzionale presenta alcune particolari disposizioni:

- dichiara che la Repubblica del Kosovo non ha rivendicazioni territoriali e non persegue di unirsi con un altro Stato o parte di esso,²²⁹
- sottolinea che la Repubblica del Kosovo è una società multietnica formata da Albanesi e da altre comunità e inoltre tutti i cittadini, sia individualmente sia come membri di una comunità, sono trattati in modo uguale di fronte alla legge²³⁰;
- specifica che le lingue ufficiali della Repubblica sono l'albanese e il serbo ma il turco, il bosniaco e il roma possono essere utilizzati come lingue ufficiali a livello locale o anche a qualsiasi livello istituzionale stabilito dalla legge²³¹;
- dispone l'utilizzo di un'unica moneta²³²;
- determina che il diritto internazionale in materia di diritti umani e libertà fondamentali è direttamente applicabile in Kosovo e ha la priorità, in caso di conflitto, su qualsiasi provvedimento legislativo o atto delle istituzioni²³³;

²²⁴ Cap. IV Assembly of the Republic of Kosovo da Constitution of the Republic of Kosovo.

²²⁵ Cap. VI Government of the Republic of Kosovo da Constitution of the Republic of Kosovo.

²²⁶ The Kosovo Judicial Council è un organo composto da giudici eletti dai magistrati (5 membri) e dall'Assemblea (8 membri) con il compito di vigilare su qualsiasi procedimento giuridico, sul rispetto della composizione etnica delle corti e in generale sull'amministrazione della giustizia. (Cap. VII Justice System da Constitution of the Republic of Kosovo).

²²⁷ Cap. V President of the Republic of Kosovo da Constitution of the Republic of Kosovo.

²²⁸ Cap. VIII Constitutional Court da Constitution of the Republic of Kosovo.

²²⁹ Art. 1 Cap. I Basic Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo. Quindi si potrebbe concludere che il Kosovo non si unirà mai all'Albania e non rivendicherà mai i territori a maggioranza albanese in Macedonia e in Serbia.

²³⁰ Art. 3 Cap. I Basic Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo.

²³¹ Art. 5 Cap. I Basic Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo.

²³² Art. 11 Cap. I Basic Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo. Attualmente in Kosovo circola l'euro, tranne nelle enclave serbe in cui si utilizza il dinaro serbo.

²³³ Art. 22 Cap. II Fundamental Rights and Freedom Per diritto internazionale in materia di diritti umani e libertà fondamentali sono specificate, in questa Costituzione, come fonti: la

- prevede dei diritti delle Comunità²³⁴ e dei loro membri²³⁵;
- fissa delle quote di rappresentanza per tutte le Comunità nelle istituzioni pubbliche²³⁶;
- dà la facoltà alle municipalità di stabilire delle cooperazioni fra loro e anche oltre confine²³⁷;
- stabilisce l'osservanza e l'impegno di attuare le disposizioni della proposta Ahtisaari da parte di tutte le autorità del Kosovo, sottolineando la sua superiorità gerarchica rispetto a tutte le disposizioni legislative della Repubblica (Costituzione compresa)²³⁸;
- precisa che il Rappresentante Civile Internazionale²³⁹ e gli altri organismi internazionali, definiti dal Piano Ahtisaari, godranno dei poteri, dei privilegi e delle immunità previsti dal Piano stesso e inoltre, tutte le autorità della Repubblica del Kosovo sono tenute a cooperare con tutti questi attori internazionali rendendo effettivi i loro atti e le loro

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali e quella sulla Protezione delle Minoranze; le Convenzioni internazionali sui Diritti Civili e Politici, sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e contro le donne, sui Diritti dell'Infanzia e contro la tortura.

²³⁴ Sono definite Comunità quei gruppi di abitanti presenti nella Repubblica del Kosovo accomunati dalle stesse caratteristiche etniche, linguistiche o religiose. (Art. 57 Cap. III Rights of Communities and Their Members da Constitution of the Republic of Kosovo).

²³⁵ I diritti che godono le Comunità e i loro membri sono: la manifestazione, la promozione e la protezione della propria cultura e degli elementi essenziali per la loro identità (lingua, religione, tradizioni); la possibilità di finanziamenti per la tutela e la trasmissione della cultura di appartenenza; l'insegnamento della propria lingua sia a livello privato sia pubblico; l'utilizzo libero della loro lingua non solo nella vita privata, ma anche nelle relazioni con le istituzioni locali; l'uso dei propri simboli comunitari e la garanzia di accesso e di rappresentanza in tutte le istituzioni pubbliche. (Art. 59 Cap. III Rights of Communities and Their Members da Constitution of the Republic of Kosovo). Inoltre è prevista l'istituzione sia di un consiglio consultivo per le Comunità, formato dai rappresentanti delle comunità e sottoposto all'autorità del Presidente della Repubblica del Kosovo, con il compito di favorire uno scambio regolare tra il Governo e le Comunità e di permettere a queste di valutare, di suggerire o di verificare le iniziative politiche, i programmi e i progetti del Governo. (Art. 60 Cap. III Rights of Communities and Their Members da Constitution of the Republic of Kosovo); sia un commissione permanente sui diritti e gli interessi delle Comunità all'Assemblea con facoltà di iniziativa legislativa e di presentare raccomandazioni sulle proposte legislative. (Art. 78 Cap. IV Assembly of the Republic of Kosovo da Constitution of the Republic of Kosovo).

²³⁶ Nelle istituzioni di governo locale (art. 62); nell'Assemblea (art. 64); nelle commissioni parlamentari (artt. 77 e 78); nel Governo (art. 96); nelle corti (art. 103), nel Consiglio giuridico del Kosovo (art. 108), nell'elezione dei giudici della Corte Costituzionale (art. 114); nel settore della sicurezza (art. 128); nella composizione dell'ufficio dell'Ombudsperson (art. 133).

²³⁷ Art. 124 Cap. X Local Government and Territorial Organization da Constitution of the Republic of Kosovo.

²³⁸ Art. 143 Cap. XIII Final Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo.

²³⁹ La Costituzione stabilisce che il Rappresentante Civile Internazionale è l'autorità finale nell'interpretazione della Proposta Ahtisaari; nessuna autorità del Kosovo ha la facoltà di rivedere, diminuire o restringere il mandato, i poteri e gli obblighi stabiliti negli artt. 146 e 147. (Art. 147 Cap. XIV Transitional Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo).

decisioni²⁴⁰;

- definisce la presenza militare internazionale, sottoposta al mandato e con poteri stabiliti sia dalla risoluzione 1244 sia dalla proposta Ahtisaari, l'unica autorità, che decide sugli aspetti della propria missione²⁴¹;
- preannuncia lo scioglimento dei Kosovo Protection Corps che sarà deciso ed eseguito dalla KFOR, previa consultazione con il Rappresentante Civile Internazionale e le autorità del Kosovo²⁴².

Tassello dopo tassello il Kosovo costruisce la facciata da presentare al mondo: dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si approva l'inno nazionale e si istituiscono un ministero della Difesa e uno degli Esteri ma la sovranità effettiva del nuovo Stato rimane precaria²⁴³.

Oggi, il Kosovo soffre per mancate aspettative, precarietà e progressi stentati. La massiccia quantità di donazioni, finanziamenti e capitali riversati in questa zona dei Balcani non ha compiuto il miracolo di far decollare l'economia, di creare posti di lavoro e una vera democrazia.

La corruzione, i traffici illeciti (armi, stupefacenti, esseri umani, qualsiasi merce contrabbandabile) e l'impunità acquisita, o scambiata, favoriscono una forte criminalità organizzata²⁴⁴.

Non esiste la società multietnica e democratica tanto declamata sulla carta; non esiste un controllo legale del territorio; non esiste pace e stabilità: prima, si individua la causa di tutti i mali del Kosovo, nell'amministrazione internazionale²⁴⁵, poi si fa riferimento all'incertezza del suo status²⁴⁶ arrivando così alla dichiarazione di indipendenza e alla missione EULEX²⁴⁷.

²⁴⁰ Art. 146 Cap. XIV Transitional Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo.

²⁴¹ Art. 153 Cap. XIV Transitional Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo.

²⁴² Art 154 Cap. XIV Transitional Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo.

²⁴³ La nuova Costituzione non è applicata nelle enclavi serbe (dove si insedia, a fine giugno 2008, il Parlamento serbo del Kosmet) e le presenze internazionali (UNMIK, KFOR, ICO) costituiscono un palese limite all'esercizio di detta sovranità.

²⁴⁴ F. Mini Buco nero, stato mafia e/o stato canaglia. Limes 6/2006 Kosovo. Lo stato delle mafie. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma. F. Mini Asimmetrie balcaniche. Limes 2/2008 Kosovo, non solo balcani. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma.

²⁴⁵ A causa dell'inefficienza amministrativa, dell'incapacità di comprendere la società kosovara e di episodi di corruzione, la missione UNMIK è sempre più delegittimata agli occhi dei kosovari: il suo prestigio ne esce logorato e si comincia a definire la sua autorità "paper power" ovvero un potere solo sulla carta. (pagg. 160-162 M. Tacconi Kosovo. La storia, la guerra, il futuro. Ed. Castelvecchi 2008 Roma).

²⁴⁶ Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status.

²⁴⁷ Si ha l'impressione che gli Stati dell'Unione Europea temano il propagarsi di questa forte criminalità e per contrastarla si opta per il suo contenimento tramite un cordone sanitario costituito dal personale di EULEX (magistrati, forze di polizia, personale di dogana). Ma occorre creare le condizioni per mantenere la legalità: i mezzi migliori sono delle istituzioni forti e un'economia stabile; la precarietà e la debolezza statale costituiscono la linfa vitale per i meccanismi criminali, che sia in tempo di pace sia in tempo di guerra, mirano ad un unico obiettivo: la massimizzazione del profitto. (F. Strazzari Notte Balcanica pagg. 41-46, pagg. 187-191 Il Mulino 2008 Bologna).

Il nuovo Stato nasce già vacillante: a livello politico, sia il potere legislativo sia quello esecutivo, non sono esercitati in maniera esclusiva dalle istituzioni kosovare e nelle enclavi a maggioranza serbo-kosovara è inesistente; a livello giuridico, di ordine e di pubblica sicurezza, rimane indispensabile l'azione internazionale; il controllo del territorio risulta farraginoso e favorevole a qualsiasi traffico illecito; infine a livello economico presenta un altissimo indice di disoccupazione e una forte dipendenza dagli aiuti internazionali.²⁴⁸

L'indipendenza non ha portato dei significativi miglioramenti per la popolazione kosovara: il tenore di vita non è cambiato e nonostante la presenza di piccole imprese (incapaci di proteggersi da crisi interne ed esterne, come potrebbero quelle medie e grandi) la vera ricchezza è legata all'economia sommersa (florida produzione di articoli contraffatti) e lucrosi traffici illegali (armi, stupefacenti, contrabbando, esseri umani, prostituzione...)²⁴⁹.

Nonostante la definizione dello status, l'oligarchia criminale non trova scalfito il suo potere, favorita dalla mancanza di un omogeneo quadro normativo, dalla presenza di una forza di polizia locale politicizzata, dalle strette relazioni dovute al sistema dei clan, dalla scarsa collaborazione con le autorità dei paesi limitrofi e dall'inefficace controllo del territorio.²⁵⁰

Uno Stato non può basarsi su opere di ingegneria politica e finanziamenti massicci: la sua debolezza è vincolata internazionalmente dai riconoscimenti e internamente dalla sovranità limitata.

Nonostante la "battaglia" combattuta dalla Serbia²⁵¹, a livello regionale arrivano gli importanti riconoscimenti di Montenegro e Macedonia²⁵²; a livello europeo ventidue paesi membri dell'UE²⁵³ accettano il Kosovo come nuovo Stato; e infine a livello mondiale se ne contano 54 a favore.

²⁴⁸ Una buona parte del prodotto interno lordo continua ad essere rappresentato dalle rimesse degli emigrati e dai finanziamenti internazionali. Inoltre si continua a perseverare in una logica assistenzialista: è compito della comunità internazionale la ricostruzione del Kosovo e intanto una parte consistente di fondi viene inghiottita dal sistema burocratico-amministrativo e da una rete impressionante di organizzazioni non governative, che si dedicano a programmi sociali e di rilancio economico. (M. Tacconi Kosovo. La storia, la guerra, il futuro. Ed. Castelvecchi 2008 Roma).

²⁴⁹ In Kosovo, come altrove, le organizzazioni criminali non si occupano solo di attività illecite e illegali ma diversificano gli investimenti in diversi settori: la ricostruzione è un'occasione, sia per utilizzare i capitali accumulati durante la guerra, sia per mantenere ed accrescere la propria posizione. Nella manipolazione di fondi pubblici (frutto principalmente di trasferimenti internazionali) si crea il collegamento tra la shadow economy e lo state building, che dà come risultato uno "stato prigioniero" (capture state) in cui le leggi e le regole istituzionali sono dettate da forme illecite o non trasparenti di influenza da parte di interessi privati. (F. Strazzari Notte balcanica. Il Mulino 2008 Bologna).

²⁵⁰ F. Strazzari Notte balcanica Il Mulino 2008 Bologna.

²⁵¹ La Serbia osteggia i riconoscimenti internazionali del nuovo Stato kosovaro puntando sulla difesa del diritto internazionale: nell'ottobre del 2008 l'Assemblea Generale delle NU accetta la richiesta del governo di Belgrado, di sottoporre al parere della Corte di Giustizia Internazionale la legalità della dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

²⁵² Fra i paesi della regione balcanica, il riconoscimento del Kosovo, è pervenuto da: Slovenia, Croazia, Montenegro, Macedonia, Albania, Bulgaria e Ungheria.

²⁵³ Gli Stati dell'UE che attualmente non hanno riconosciuto il Kosovo sono: Cipro, la Grecia, la Romania, la Slovacchia e la Spagna.

L'UNMIK sta ridisegnando la propria missione per dare spazio a quella europea EULEX, approvata dal Consiglio di Sicurezza delle NU verso la fine del 2008, a determinate condizioni:

- deve rimanere neutrale rispetto allo status del Kosovo;
- è tenuta ad operare sotto l'ombrello della risoluzione 1244;
- ha l'obbligo di non far riferimento al Piano Ahtisaari;
- e non ne è previsto il dispiegamento nelle zone abitate in maggioranza dai serbo-kosovari²⁵⁴.

Di fatto le enclavi serbe, che hanno contestato l'indipendenza e che hanno rifiutato la nuova Costituzione, continuano ad essere delle realtà indipendenti da Pristina e legate ancora a Belgrado.

La Repubblica del Kosovo vive ancora in un limbo: per alcuni aspetti nuovo (legittimità internazionale, rafforzamento delle istituzioni, lotta alla criminalità, decollo economico...) per altri, già sperimentato (contestazione internazionale, divisione territoriale, sovranità limitata, forte presenza criminale, debolezza economica...).

Il settimo paese, sorto dalle ceneri dell'ex-Yugoslavia, costituisce una sfida per sé stesso ma soprattutto per l'Europa, che, ancora una volta, è stata vittima della "sindrome geopolitica balcanica"²⁵⁵.

Il Kosovo ha dichiarato di essere uno Stato indipendente e ora deve dimostrarlo: svincolandosi dall'assistenza internazionale tramite il rafforzamento delle istituzioni, il ripristino della legalità, il rilancio dell'economia, un efficiente controllo del territorio ed un'efficace tutela delle minoranze.

UNMIK, KFOR, ICO ed EULEX dovranno farsi da parte gradualmente ed effettivamente.

Nonostante le molte questioni in sospeso con la Serbia²⁵⁶, Pristina deve accettare che il suo futuro dipende ancora da Belgrado: cercando il dialogo, mediando le soluzioni, costruendo dei compromessi, evitando le prese di posizione radicali. Ciò non significa tornare indietro (lo strappo dell'indipendenza è definitivo) ma edificare, passo dopo passo, le premesse per una futura collaborazione.

La strategia tracciata da Rugova era lunga e difficile, ma non impossibile: a Belgrado non c'è più Milosevic ma il moderato Tadic e, più di una volta, la Serbia ha dimostrato di aver scelto il futuro e non il ritorno al passato²⁵⁷.

²⁵⁴ Belgrado ha accettato il piano ONU in sei punti presentato dal Segretario Generale delle NU, il quale prevede che la polizia, le dogane, l'amministrazione della giustizia, la sicurezza dei confini, la tutela del patrimonio culturale serbo e la gestione delle infrastrutture rimangano sotto il controllo dell'UNMIK.

²⁵⁵ Nella crisi che ha portato alla disgregazione della Jugoslavia, i paesi europei hanno delle importanti responsabilità: le loro divisioni, i loro interessi nazionali, la loro miope condotta hanno favorito il trionfo del principio che ad ogni etnia debba corrispondere uno Stato indipendente e ciò ha favorito la creazione di Stati etnici senza preoccuparsi delle minoranze.

²⁵⁶ La situazione delle enclavi serbo-kosovare, la tutela dei siti religiosi, i confini, l'indennizzo per la perdita di proprietà pubbliche...

²⁵⁷ Le forze nazionaliste in Serbia sono ancora forti ma divise; quelle moderate e filo-europeiste stanno crescendo. Il fatto che Belgrado abbia firmato gli accordi ASA, che il moderato Tadic sia stato rieletto nonostante lo scossone provocato dalla dichiarazione di indipendenza kosovara e che Karadzic sia stato consegnato, dopo tredici anni di latitanza, al Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Yugoslavia, costituiscono dei forti segnali di cambiamento e allo stesso tempo di apertura da parte di questo paese.

Il nuovo ruolo della Serbia

Agli occhi del mondo la Serbia è sempre “ammalata” di nazionalismo, ma tenendo presente la sua storia più recente, si scopre che il paese ha vissuto dei profondi cambiamenti, che a volte l’hanno proiettato nel futuro e a volte hanno significato un ritorno al passato.

La cacciata di Milosevic e il suo trasferimento al carcere dell’Aja per l’accusa di crimini di guerra, l’elezione del moderato Djindjic come primo ministro, la partecipazione di ministri serbi al primo governo provvisorio kosovaro, l’elezione del filo-europeista Tadic alle presidenziali serbe, la firma dell’accordo ASA²⁵⁸ per candidarsi all’entrata nell’Unione Europea e la cattura di Karadzic,²⁵⁹ costituiscono i segnali di uno Stato che vuole voltare pagina e ritornare a dialogare con la comunità internazionale.

L’assassinio del primo ministro serbo Djindjic, il boicottaggio del voto alle elezioni municipali e parlamentari dei serbo-kosovari in seguito agli scontri del marzo del 2004, la conferma del conservatore Kostunica come primo ministro e il grande favore che godono ancora le forze politiche più radicali, rafforzano i lacci con il passato.

Anche nel settore della politica estera, la Serbia subisce dei forti scossoni che hanno conseguenze inevitabili a livello interno: dopo i bombardamenti della NATO, oltre a trovarsi a ricostruire una credibilità internazionale, deve ricreare un’economia e una società; accettando la risoluzione 1244 perde di fatto la sovranità su una delle sue province autonome e subisce un’decurtazione nella sua integrità territoriale; in seguito allo scioglimento della Repubblica Federale di Jugoslavia,²⁶⁰ deve dotarsi di una nuova Carta costituzionale per ridisegnare l’assetto istituzionale ed infine la dichiarazione unilaterale d’indipendenza del Kosovo provoca la caduta del governo e nuove elezioni, spingendola a concepire una nuova strategia, internazionalmente accettabile, per non rischiare un nuovo isolamento, per non consegnare il paese a forze nazionaliste ancora forti e per non “abbandonare” i serbi delle enclavi kosovare.

La Costituzione della Repubblica di Serbia, approvata nel 2006²⁶¹:

²⁵⁸

La mancata approvazione in Consiglio dei Ministri di una mozione, che chiedeva il congelamento del negoziato con Bruxelles per l’ingresso della Serbia nell’Unione Europea, fino a che i paesi europei non avessero revocato il loro riconoscimento al Kosovo, ha provocato la spaccatura tra il partito filo-europeista del presidente Tadic e quello conservatore del Primo Ministro Kostunica e la conseguente caduta del governo. Le nuove elezioni hanno premiato il partito europeista di Tadic e hanno anche rafforzato quelli radicali a scapito dei conservatori. L’Accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) tra l’Unione Europea e la Serbia è stato firmato poco prima di queste elezioni.

²⁵⁹

Karadzic è arrestato a Belgrado nel 2008, dopo tredici anni di latitanza. Il Tribunale Penale Internazionale per l’ex-Yugoslavia l’ha incriminato per reati quali genocidio, complicità in genocidio, crimini di guerra, crimini contro l’umanità, perpetrati in Bosnia-Erzegovina, durante la guerra civile, conclusasi con gli Accordi di Dayton.

²⁶⁰

La Federazione Yugoslava, istituita dalla Serbia e dal Montenegro nel 1992, in seguito ad un accordo stipulato nel 2002, diventa una sorta di Stato confederale: nasce l’Unione di Serbia e Montenegro. Le due Repubbliche si trovano così a condividere la politica estera, la difesa, le relazioni economiche internazionali... mentre importanti funzioni quali la gestione dell’economia, del commercio interno, della moneta, del sistema fiscale, della sicurezza interna e dell’ordine pubblico, dell’amministrazione doganale e del controllo delle frontiere diventano competenze dei singoli Stati. Nel 2006 tramite referendum, il Montenegro sancisce la separazione dalla Serbia: nasce il sesto Stato dalla dissoluzione della Jugoslavia.

- definisce il territorio della Repubblica, inseparabile e indivisibile²⁶²;
- stabilisce che i confini sono inviolabili e modificabili solo tramite la procedura prevista per emendare le disposizioni costituzionali²⁶³;
- prevede che tutti gli accordi internazionali diventino parte del sistema legislativo della Repubblica ma debbano essere conformi alla Costituzione²⁶⁴;
- fissa, nella formula di giuramento del Presidente della Repubblica, l'impegno di preservare la sovranità e l'integrità del territorio della Repubblica di Serbia, incluso il Kosmet²⁶⁵;
- determina che nella Repubblica ci siano due province autonome, quella della Vojvodina e quella del Kosovo i Metohija. Per quest'ultima è previsto un regime di autonomia regolato tramite leggi speciali, adottate con lo stesso procedimento previsto per gli emendamenti costituzionali²⁶⁶;
- dichiara che lo status di provincia autonoma può essere revocato, in base ai procedimenti previsti per emendare la Costituzione stessa e sottoponendo ai cittadini, la proposta, tramite referendum; inoltre, aggiunge che qualsiasi modifica del territorio di una provincia autonoma debba ricevere il consenso dei suoi cittadini sempre tramite referendum²⁶⁷;
- precisa che qualsiasi emendamento costituzionale, per entrare in vigore, debba essere adottato da una maggioranza di due terzi dei deputati dell'Assemblea Nazionale, ricevere il voto favorevole, tramite referendum, della maggioranza dei cittadini votanti e infine essere promulgato tramite un atto dell'Assemblea Nazionale stessa²⁶⁸.

Alla luce di queste disposizioni l'accettazione da parte della Serbia di rinunciare al Kosovo appare, oltre che difficile da accettare, molto macchinosa in quanto intacca radicalmente non solo l'assetto politico-istituzionale ma l'intero sistema costituzionale. La proposta Ahtisaari di indipendenza controllata non ha nessuna possibilità di essere accolta con favore da Belgrado, anche se di fatto la sovranità territoriale del Kosovo da un decennio è in mani internazionali.

²⁶¹ Questa Costituzione sostituisce quella del 1990 in vigore quando Milosevic era al potere ed ha rischiato di non essere approvata, perché la procedura prevista in caso di emendamenti costituzionali stabiliva che doveva ricevere il voto favorevole della maggioranza dei voti di tutti gli elettori della Serbia. Molti cittadini serbi, iscritti nelle liste elettorali risiedevano all'estero e gli albanesi-kosovari non sono andati a votare la Carta costituzionale di uno Stato "straniero".

²⁶² Art. 8 Cap. I Constitution Principles da Constitution of the Republic of Serbia.

²⁶³ Art. 8 Cap. I Constitution Principles da Constitution of the Republic of Serbia.

²⁶⁴ Art. 16 Cap. I Constitution Principles e art. 194 Cap. VIII Constitutionality and Legality da Constitution of the Republic of Serbia.

²⁶⁵ Art. 114 Cap. V Organisation of Government da Constitution of the Republic of Serbia.

²⁶⁶ Art. 182 Cap. VII Territorial Organisation da Constitution of the Republic of Serbia.

²⁶⁷ Art. 182 Cap. VII Territorial Organisation da Constitution of the Republic of Serbia.

²⁶⁸ Art. 203 Cap. IX Amending the Constitution da Constitution of the Republic of Serbia.

La Serbia ha pagato per il suo cieco nazionalismo, che l'ha condotta a scambiare la propria unità nazionale con l'omogeneità etnica.

Al tavolo dei negoziati, organizzati dalla Trojka, i rappresentanti di Belgrado sono disposti a riservare un'ampia autonomia al Kosovo ma la provincia deve rimanere parte integrante della Repubblica.

La proposta serba che si rifà al Trattato di Hong Kong²⁶⁹, stipulato nel 1997 tra la Gran Bretagna e la Cina, mira a preservare la sovranità territoriale del paese sulla sua provincia, in cambio di un regime speciale di autonomia, ma è rifiutata dai kosovaro-albanesi, che temono la creazione di un protettorato di Belgrado.

Con la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo e i riconoscimenti che pervengono nei giorni successivi, la Serbia viene messa di fronte al fatto compiuto²⁷⁰.

La concomitanza di alcuni fatti, quali: l'appoggio dato dalla maggioranza dei membri dell'Unione Europea alla nascita del nuovo Stato; la contemporanea preparazione di una missione europea ritenuta illegale per Belgrado; e la battuta d'arresto nella firma dell'Accordo di stabilizzazione e associazione, provocata dal rifiuto di Belgio e Olanda di sottoscrivere patti con la Serbia fino a che questa non collabori pienamente con il Tribunale penale internazionale dell'Aja²⁷¹, provoca una nuova frustrante situazione di isolamento nel paese e lo porta a riavvicinarsi alla Russia (che si erge a difensore del diritto internazionale)²⁷².

In questa "rinnovata amicizia", una società dell'azienda russa Gazprom si aggiudica, a buon prezzo, una quota di controllo sulla serba Nis, che gestisce due raffinerie e una vasta rete di condotte nei Balcani. In questo modo la Russia pensa di tagliare fuori l'Ucraina e di amministrare i flussi di petrolio e gas provenienti, sia dal suo territorio nazionale sia dalla zona del Caspio, verso l'Europa²⁷³.

La nuova strategia di Belgrado che mira a riaprire nuovi negoziati sullo status o su un'eventuale spartizione e a sfavorire nuovi riconoscimenti viene giocata su due livelli:

- sul piano interno si sostengono le "istituzioni parallele" create dai serbi nelle enclavi kosovare e si procede con il ritiro del personale serbo dai Kosovo Protection Corps e dagli organi dell'UNMIK;
- sul piano internazionale si contesta la legalità dell'azione unilaterale di

²⁶⁹ La guerra dell'oppio (1840-42) tra la Gran Bretagna e la Cina si conclude con la Pace di Nanchino (primo dei trattati ineguali, 1842) con cui gli inglesi ottengono Hong Kong, che sarà un loro protettorato fino al 1997. L'accordo tra i cinesi e gli inglesi permette la riannessione dell'isola al paese asiatico che ristabilisce la propria sovranità impegnandosi a rispettarne le peculiarità attraverso un regime di autonomia (secondo la formula "uno stato, due sistemi"). Attualmente Hong Kong è una regione amministrativa speciale della Repubblica Popolare Cinese; gode di autonomia amministrativa e detiene una propria valuta pur delegando la politica estera e la difesa alla Cina.

²⁷⁰ L'Assemblea Nazionale della Serbia approva, il giorno seguente, una dichiarazione di annullamento della proclamazione unilaterale di indipendenza del Kosovo (18/02/2008).

²⁷¹ Per entrare in vigore l'Association and Stabilization Agreement (ASA) deve essere sottoscritto e ratificato da tutti gli Stati membri.

²⁷² In questa situazione la Russia può sostenere la posizione su due fronti: accusando gli Stati che hanno riconosciuto il Kosovo o di favorire una destabilizzazione a livello mondiale e una violazione dei protocolli internazionali, o di "utilizzare due pesi e due misure" per realtà simili (il Paese Basco, Cipro, Ossezia del Sud, Abcasia...). M. De Bonis Mosca ringrazia. Limes 2/2008 Kosovo, non solo Balcani. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma.

²⁷³ M. Paolini Con la via balcanica, Mosca conquista il cuore energetico dell'Europa. Limes 2/2008 Kosovo, non solo Balcani. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma.

Pristina e si boicotta la missione EULEX non prevista dalle Nazioni Unite.

La Serbia sceglie la strada diplomatica: nonostante le divisioni politiche che hanno portato alla caduta del governo presieduto da Kostunica e le nuove elezioni che, oltre ad aver decretato la vittoria delle forze moderate e filo-europee, hanno rafforzato i partiti radicali a scapito dei conservatori, le autorità di Belgrado firmano l'Accordo per candidarsi a diventare un membro dell'Unione Europea²⁷⁴ e presentano una richiesta di risoluzione all'Assemblea delle Nazioni Unite, affinché solleciti un parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla legalità della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo²⁷⁵.

Sulla base dell'Accordo di stabilizzazione e associazione, firmato tra la Serbia e l'Unione europea, il paese balcanico diventa un candidato potenziale all'integrazione e si impegna a perseguire delle priorità, a breve e medio termine,²⁷⁶ per conformarsi al quadro politico-istituzionale ed economico dell'Unione.

I principali obiettivi, di breve e medio periodo, che la Serbia deve conseguire, sono:

- il rispetto degli accordi internazionali sottoscritti;
- la piena collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Yugoslavia;
- l'attuazione di disposizioni legislative conformemente alle norme europee (potenziamento della democrazia e dello stato di diritto, riforma del pubblico impiego e del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione, il completamento del processo di privatizzazione...) per armonizzare la propria legislazione con l'acquis comunitario;
- il rafforzamento della collaborazione regionale e della riconciliazione per consolidare delle relazioni di buon vicinato;
- il miglioramento del sistema fiscale, della gestione delle finanze pubbliche, della politica monetaria, dei criteri sulla concorrenza e sul mercato del lavoro;
- la promozione delle politiche settoriali comunitarie²⁷⁷.

Per realizzare le precedenti priorità, il governo serbo approva un programma nazionale per l'integrazione europea e riceve dall'Unione un'assistenza finanziaria²⁷⁸ oltre ai finanziamenti della Banca europea per gli investimenti ²⁷⁹.

²⁷⁴ L'Accordo di associazione e stabilizzazione (ASA) costituisce un passo decisivo per l'integrazione comunitaria e precede, di solito, il riconoscimento dello status di paese candidato all'ingresso nell'Unione Europea, che marca l'avvio dei negoziati di adesione. Si tratta di una cornice di provvedimenti su degli obiettivi politici, economici e sociali che il paese, candidato potenziale, si impegna a perseguire.

²⁷⁵ Il parere della Corte Internazionale di Giustizia non è giuridicamente vincolante ma può scoraggiare futuri riconoscimenti.

²⁷⁶ Le priorità a breve termine sono quelle che dovrebbero essere realizzate in uno o due anni, mentre quelle di medio termine dovrebbero essere effettuate in tre o quattro anni.

²⁷⁷ www.europa.eu

²⁷⁸ La Serbia riceve dall'Unione Europea dei fondi pre-adesione ovvero l'IPA (Instrument for pre-accession assistance). L'IPA è uno strumento flessibile che fornisce l'aiuto comunitario in base ai progressi e alle esigenze (emersi dalle valutazioni e dai documenti di pianificazione redatti dalla Commissione) del paese candidato.

²⁷⁹ La Banca europea per gli investimenti prevede di incrementare i prestiti in diversi campi

La Serbia raccoglie un altro successo sul piano internazionale quando la sua proposta, per la richiesta di un parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla dichiarazione unilaterale di indipendenza kosovara, è accolta dall'Assemblea delle Nazioni Unite, con 77 voti a favore, 6 contrari e 74 membri astenuti²⁸⁰. Si tratta di una vittoria diplomatica importante, perché mira a spostare la questione dello status dall'arena politica a quella legale.

Questo buon risultato internazionale è oscurato dal riconoscimento del Kosovo sia da parte della Macedonia sia da parte del Montenegro²⁸¹.

Sulla richiesta del parere della Corte Internazionale di Giustizia all'Assemblea Generale, la prima si era astenuta, mentre il secondo si era schierato a favore: due prese di posizione contrastanti, rispetto a quelle tenute alle Nazioni Unite e che sono state giustificate in nome dell'interesse nazionale²⁸².

Alla fine del 2008, un nuovo punto a favore della Serbia viene dall'approvazione, all'unanimità, del piano in sei punti presentato dal Segretario Generale delle NU al Consiglio di sicurezza.²⁸³

Questo piano prevede:

- il dispiegamento della missione europea EULEX in Kosovo, a condizione che sia neutrale riguardo lo status e sottoposta all'autorità delle NU, inoltre non deve fare riferimento al Piano Ahtisaari²⁸⁴;
- l'esclusione di detta missione dalle zone abitate dai serbo-kosovari;
- la polizia, le dogane, l'amministrazione della giustizia, la vigilanza dei confini, la tutela del patrimonio culturale e la costruzione di infrastrutture, nelle enclavi serbe, continuano ad essere sottoposte al controllo internazionale di UNMIK e KFOR.

Una decisione dell'ONU che scontenta ancora una volta Pristina, in quanto rappresenta una legittimazione per la divisione che de facto si vive sul suo territorio ed è contraria a

quali: trasporti, infrastrutture, energia, ambiente, istruzione, sanità...

²⁸⁰ Da notare che fra i paesi astenutisi dal voto ci sono quelli dell'Unione Europea che non sono riusciti a raggiungere una posizione comune mentre Cipro, la Grecia, la Slovacchia, la Spagna e la Romania hanno votato a favore.

²⁸¹ Nell'area balcanica, gli Stati che hanno riconosciuto il Kosovo sono: Slovenia, Croazia, Montenegro, Macedonia, Albania, Bulgaria e Ungheria. Per eventuali ripercussioni sui propri territori la Bosnia-Erzegovina, la Grecia e la Romania non l'hanno ancora fatto.

²⁸² La Macedonia è sottoposta ad una forte pressione da parte della popolazione albanese e ricerca la stabilità nei suoi confini; invece il Montenegro ritiene il riconoscimento, un mezzo per entrare, più velocemente, a far parte della NATO e dell'Unione Europea.

²⁸³ Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/692).

²⁸⁴ Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (Annex of Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status), meglio conosciuto come Piano Ahtisaari, prevede l'indipendenza del Kosovo sottoposta al controllo di un Rappresentante Civile Internazionale (dotato di poteri correttivi e della facoltà di annullare leggi o atti delle autorità kosovare non conformi al Piano stesso); di una missione europea (con compiti di supervisionare l'applicazione delle leggi e di investigare e perseguire, anche autonomamente, i crimini); della missione a guida NATO (per assicurare condizioni di sicurezza) e infine dell'OSCE (per monitorare la realizzazione delle disposizioni del Piano in questione). La proposta Ahtisaari non è stata mai adottata dal Consiglio di Sicurezza.

quanto stabilito dalla sua nuova Costituzione²⁸⁵.

La Serbia di oggi presenta luci ed ombre, ma ha scelto la strada della diplomazia e l'Unione Europea come suo futuro.

La consapevolezza di aver perso il Kosovo ce l'ha già ma non è ancora in grado di accettarla²⁸⁶: prima deve fare i conti con il proprio passato, ma ha scelto la direzione verso cui vuole proseguire.

La forza dei nazionalisti nostalgici non deriva dal mito ma dalla frustrazione di un paese in piena transizione: la dissoluzione della Jugoslavia, l'embargo, le bombe della NATO, lo scioglimento della Federazione con il Montenegro, la perdita del Kosovo impongono cambiamenti radicali e dall'esterno che richiedono molto più tempo per essere accolti.

I circa dieci milioni di serbi, che vivono nella penisola balcanica, si trovano oggi sparsi in cinque Stati della regione (Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Croazia e Kosovo)²⁸⁷; per tutelarli²⁸⁸, le autorità di Belgrado si rendono conto che devono costruire dei rapporti amichevoli con i loro vicini.

Il dialogo, la collaborazione e il compromesso sono gli unici mezzi che possono assicurare alla Serbia una certa stabilità, quindi il suo futuro è ancora legato a quello del Kosovo.

Questione balcanica: da sempre una questione solo europea

Si potrebbe definire con il termine balcanizzazione, quella nevrosi geopolitica che porta a considerare tutti i conflitti recenti, che hanno interessato l'ex-Yugoslavia, generati dall'esplosione di oscuri odi atavici tra le popolazioni locali.

Questo è un modo di considerare i fatti fuorviante, in quanto si ignora il ruolo fondamentale giocato dalle classi dirigenti, nel creare contrasti a livello politico e si sottovaluta il fatto che le stesse guerre sono state fomentate, non dai cittadini, ma da forze armate comandate dall'alto²⁸⁹.

L'impianto statale, alla base della Federazione creata da Tito, si è frantumato prima perché è investito da una profonda crisi economica e sociale,²⁹⁰ poi dalle spinte

²⁸⁵ Questa Costituzione dichiara che la Repubblica del Kosovo accetta tutte le disposizioni del Piano Ahtisaari (art. 143 Cap. XIII Final Provisions da Constitution of the Republic of Kosovo)

²⁸⁶ Dopo che il Kosovo si è dichiarato indipendente, da parte serba si sono verificate manifestazioni e anche moti violenti ma le autorità di Belgrado non hanno inviato nella provincia "ribelle" o nelle enclavi serbo-kosovare né forze di polizia né l'esercito.

²⁸⁷ P. Quercia La Serbia è cambiata. Limes 2/2008 Kosovo, non solo Balcani. Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma.

²⁸⁸ Secondo la Costituzione serba, la Repubblica protegge i diritti e gli interessi dei propri cittadini all'estero e inoltre promuove le relazioni dei serbi che vivono all'estero con il paese d'origine. (Art. 13 Cap. I Constitution Principles da Constitution of the Republic of Serbia). La Serbia garantisce la cittadinanza a tutti i serbi che risiedono oltre i confini del paese e perciò ha già sottoscritto degli accordi con la Croazia, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro per regolare la questione della doppia cittadinanza (ad esempio in Montenegro, la legge per ottenere la cittadinanza è restrittiva: infatti prevede la rinuncia di quella dello Stato di appartenenza).

²⁸⁹ Il nazionalismo è un fatto di élite politica, quando ha eco in movimenti di massa allora la mobilitazione assume i connotati del conflitto etnico. (J. Pirjevec Le guerre yugoslave 1991-1999 Einaudi 2002 Torino).

²⁹⁰ Il pesante debito estero accumulato dalla Jugoslavia (favorito anche dall'accesso

centrifughe delle Repubbliche²⁹¹ che ne fanno parte.

Lo scontro politico si è macchiato di un nazionalismo che ha sfruttato una pseudostoria per creare delle distinzioni e tentare di far coincidere le frontiere statali con territori idealizzati di nazione²⁹².

La fonte di legittimazione del potere viene fornita dal popolo inteso come nazione identificata con l'etnia²⁹³.

Con la forza, si procede a modificare la struttura sociale esistente, per creare non una comunità politica, ma etnica: l'etnicità prende il posto della cittadinanza diventando garante dell'unità statale e isolando e/o eliminando le minoranze che non si identificano nella nuova struttura²⁹⁴.

L'Europa ha pesanti responsabilità nello smembramento della Jugoslavia: si afferma il principio che ad ogni etnia debba corrispondere uno Stato indipendente e gli Stati europei danno il via ai riconoscimenti senza preoccuparsi di accertarsi che i diritti delle minoranze siano garantiti.

I Balcani, ancora una volta, sono lo specchio delle divisioni che permangono in Europa: la Germania spinge per il riconoscimento di Slovenia e Croazia, mentre la Francia si ostina a continuare il dialogo con una Federazione jugoslava morente: una situazione che fa riemergere antichi fantasmi (quali la tendenza mitteleuropea della Germania e la paura francese per questa egemonia tedesca) e porta l'inattività del vecchio continente.

La situazione risulta favorevole per gli Stati Uniti che, dopo il crollo dell'URSS, hanno l'obiettivo di ritagliarsi un nuovo ruolo di leadership mondiale.

L'ingerenza della comunità internazionale (ONU, NATO, OSCE, diverse organizzazioni e vari "aiuti" statali) è massiccia, ma non impedisce tre anni di massacri a sfondo etnico e lo stillicidio di violenze, discriminazioni e scontri, che continuano ad interessare la regione balcanica.

Tutte le Repubbliche dell'ex-Yugoslavia diventano indipendenti ma con la crisi kosovara, si ritorna ad occuparsi dei Balcani.

Un'altra occasione in cui gli Stati europei si presentano separati sulle decisioni da

autonomo, riconosciuto a tutte le Repubbliche, di accedere al credito internazionale), di cui nessuna di esse si sente responsabile, si somma alle difficoltà economiche e sociali (riduzione delle esportazioni, calo della produzione, scioperi...)

²⁹¹ Ciascuna Repubblica tenta di difendere la propria realtà locale dalla crisi economica a scapito del sistema federale; in questa situazione si inserisce lo scontro politico che ne vede alcune sostenitrici di una svolta confederale (Slovenia e Croazia) e altre che difendono la centralità della Federazione (in particolare Serbia e Montenegro).

²⁹² Tra le innumerevoli definizioni che interessano i Balcani, ce n'è una che li definisce come un mosaico di grandi utopie e piccoli Stati. (F. Eichberg *Il mosaico dei Balcani: grandi utopie e piccoli Stati*) Limes 6/2006 Kosovo, lo stato delle mafie. Gruppo Editoriale L'Espresso 2006 Roma.

²⁹³ Crisi economica e insicurezza portano le relazioni sociali ad essere più selettive e a creare rapporti di solidarietà soprattutto tra simili (per parentela, vicinanza, lingua, cultura, religione...) e aumenta la diffidenza verso gli altri che ne appaiono rivali. (M. Buttino e G. Rutto *Nazionalismi e conflitti etnici nell'Europa orientale* Feltrinelli 1997 Milano).

²⁹⁴ I conflitti jugoslavi traggono linfa vitale dalla sostituzione del demos (=popolo) con l'ethos (=etnia) e dalla democrazia si passa all'etnocrazia in cui si condivide le stesse tradizioni, lingua, cultura, religione. (M. Buttino e G. Rutto *Nazionalismi e conflitti etnici nell'Europa orientale* Feltrinelli 1997 Milano).

prendere: dal comportamento da tenere con la Serbia²⁹⁵, alla partecipazione all'attacco contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, progettato dalla NATO; dal riconoscimento del nuovo Stato dopo la dichiarazione unilaterale d'indipendenza²⁹⁶, all'astensione dal voto sulla richiesta serba, all'Assemblea Generale delle NU, di un parere della Corte Internazionale di Giustizia, in merito all'atto di Pristina ed infine la decisione di non continuare con gli impegni assunti in Kosovo²⁹⁷.

I Balcani non sono solo un problema; non sono una semplice zona incontrollabile ed instabile, ma la sfida principale per l'Unione Europea, che deve costruire un suo ruolo politico nella comunità internazionale, imparando a parlare e ad agire all'unisono.

Gli Accordi di associazione e stabilizzazione possono costituire un utile mezzo per inserire i paesi balcanici in una nuova era: quella della piena tutela delle minoranze, del perseguimento di una politica di cooperazione locale, della lotta comune al crimine organizzato e del raggiungimento di una reale convivenza, anziché di un equilibrio precario di "frozen conflicts".

Si tratta di un progetto ambizioso e di lunga durata (dopo tutto le "terapie d'urgenza" sono fallimentari²⁹⁸) ma gli Stati europei sono già riusciti a eliminare gli attriti tra loro, arrivando a costruire l'Unione Europea e quindi sanno da che base "funzionale"²⁹⁹ partire.

Per un antiquato cliché culturale la multietnicità, che caratterizza i Balcani, è da sempre considerata la causa principale delle loro instabilità cronica ma oggi, nell'era dell'interdipendenza planetaria, potrebbe costituire la loro chiave di successo, rendendoli l'esempio precursore, da seguire, nella gestione di realtà multietniche sempre più diffuse³⁰⁰.

Con i processi indotti dalla globalizzazione, l'ordine mondiale basato sul centralismo della statualità è limitato e obsoleto: di fronte a fenomeni quali l'immigrazione, le discriminazioni, il crimine organizzato, il commercio globale, le crisi finanziarie, le epidemie, lo sfruttamento ambientale e l'inquinamento si sono palesate tutte le sue

²⁹⁵ In particolare la Francia e l'Italia cercano di mantenere aperto il dialogo con Belgrado, mentre la Gran Bretagna preferisce appoggiare la linea più dura degli Stati Uniti.

²⁹⁶ Quando la dichiarazione unilaterale d'indipendenza kosovara risulta inevitabile, i paesi dell'Unione Europea sono incapaci di raggiungere una posizione comune sull'argomento. Attualmente su ventisette paesi membri, sono cinque (Cipro, Grecia, Slovacchia, Spagna e Romania), quelli che non hanno riconosciuto il Kosovo.

²⁹⁷ Recentemente la Spagna ha annunciato che ritirerà i suoi soldati dal contingente della KFOR entro la fine dell'anno; una decisione che ha provocato malumori fra i membri dell'Alleanza Atlantica.

²⁹⁸ L. Caracciolo Per una vita basta. (pag. 22) Limes 2/2008 Kosovo, non solo Balcani Gruppo Editoriale L'Espresso 2008 Roma.

²⁹⁹ Per base "funzionale" si intende la formula suggerita dal funzionalismo di generare prima una cooperazione tecnico-funzionale per arrivare tramite il meccanismo dello spillover ad un livello più alto di cooperazione-costituzionale (M. Mascia Il sistema dell'Unione Europea pagg. 31-34) Cedam 2001 Padova.

³⁰⁰ Di fronte a innumerevoli fenomeni di discriminazioni, alla miriade di conflitti a sfondo etnico ed a realtà migratorie sempre più diffuse, la richiesta di asilo e di tutele cresce continuamente.

I singoli Stati non sono in grado di promuovere politiche sull'emigrazione e sull'integrazione efficaci e spesso si traducono in misure xenofobe per la paura di un attacco alla propria nazionalità o cittadinanza.

limitazioni, che hanno prodotto sempre risposte frammentate e minimamente efficaci. Con la promozione di una nuova cultura dei diritti umani e dei popoli, con il potenziamento e la democratizzazione delle istituzioni sopranazionali (principalmente l'ONU), con l'effettivo funzionamento della Corte penale internazionale, e con il ricorso al negoziato e alla giurisdizione internazionale per prevenire e/o risolvere i conflitti, si potrebbe perseguire la creazione di un nuovo ordine mondiale, che superi la concezione statocentrica (senza, per questo eliminare gli Stati) e favorisca l'azione di entità sopranazionali democratiche e più funzionali nel rispondere alle nuove problematiche mondiali.

L'Unione europea, con la sua esperienza sopranazionale, potrebbe farsi promotrice di un progetto rivoluzionario proprio nei Balcani, che, per la compresenza di minoranze e gruppi etnici, costituiscono il territorio adatto per promuovere una nuova figura giuridica di entità territoriale: il territorio transnazionale³⁰¹.

Questa innovativa forma di statualità non costituisce solo una sterile proposta di ingegneria istituzionale, ma sotto la supervisione dell'UE, potrebbe realizzare sia la collaborazione interstatale sia la civile convivenza tra le diverse etnie promuovendo l'integrazione sopranazionale e la multietnicità come valori globali.

La delicata situazione delle minoranze etniche in Slovenia e Croazia; la mancata pacificazione tra le nazionalità in Bosnia-Erzegovina; la realtà instabile in Macedonia; la questione non ancora risolta fra Serbia e Kosovo, richiedono un forte e concreto aiuto da parte dell'Unione Europea, che potrebbe perseguire la completa stabilità dell'area balcanica, non solo tramite l'integrazione graduale delle ex Repubbliche jugoslave, ma facendosi promotrice e garante di un territorio transnazionale proprio in questa regione, con la prospettiva di allargarlo in futuro all'interno dell'Unione stessa.

Per l'irrisolta questione kosovara appena analizzata, l'Unione Europea potrebbe dare inizio al progetto di entità transnazionale in Kosovo, con l'obiettivo sul piano interno di favorire una reale convivenza tra nazionalità e su quello internazionale per riaprire un dialogo tra Belgrado e Pristina.

La creazione di una cooperazione tra questi due paesi non può essere lasciata alla volontà dei loro governi (spesso in balia di malumori populistici) e solo con lo scopo di agevolare l'entrata nell'Unione, ma deve essere costruita e garantita principalmente da quest'ultima, magari proprio in un terreno neutrale quale potrebbe essere una comunità transnazionale.

³⁰¹

Per territorio transnazionale si intende una nuova forma di entità territoriale basata su uno statuto che prevede: l'accordo fra le varie minoranze e gruppi etnici presenti sul territorio; l'accordo fra lo Stato di cui fa parte il territorio interessato e gli Stati confinanti; l'impegno di un'organizzazione internazionale che ne garantisca l'autonomia territoriale; la presenza organizzata di strutture transnazionali di società civile per promuovere e gestire la multiculturalità; la membership di questo territorio in un'apposita camera o comitato presso l'organizzazione internazionale di garanzia. Questa entità non deve essere armata; deve agevolare l'insediamento di organismi transnazionali di società civile; infine potrebbe beneficiare di facilitazioni economiche e commerciali. (Dal Documento presentato dal Centro sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova alla Conferenza generale della Helsinki Citizens'Assembly, HCA Bratislava, 25-29 marzo 1992).

Conclusioni

17 febbraio 2009: primo anniversario del Kosovo indipendente o meglio a indipendenza controllata.

L'esercizio effettivo della sovranità da parte delle istituzioni locali è limitato e sottoposto al controllo di diverse presenze internazionali:

- UNMIK continua ad operare nel paese, in particolare si prevede la sua riorganizzazione per agevolare il dispiegamento della missione europea EULEX³⁰², con l'esclusione delle enclavi serbe, dove l'amministrazione della giustizia, la polizia, le dogane, i confini e la tutela del patrimonio culturale serbo-ortodosso restano sotto il controllo della missione delle Nazioni Unite³⁰³.
- KFOR rimane presente in Kosovo,³⁰⁴ come stabilito dalla risoluzione 1244 per assicurare condizioni di ordine e sicurezza, per cooperare con UNMIK e per coadiuvare il dispiegamento della missione europea; inoltre è impegnata nel reclutamento e nell'addestramento della Kosovo Security Force³⁰⁵.
- EULEX si occupa di assistere le istituzioni locali tramite la presenza di circa tremila persone (forze di polizia, magistrati, personale amministrativo e di dogana) per agevolare la costruzione di uno stato di diritto in Kosovo³⁰⁶.
- ICO, organismo formato dall'International Steering Group³⁰⁷, è investito del compito di supervisionare la realizzazione del Piano Ahtisaari (non approvato né dall'ONU né da Belgrado).

Il tutto realizza un complesso intreccio di poteri e di funzioni che rende difficile identificare e di conseguenza responsabilizzare chi governa concretamente il paese.

L'esistenza del settimo Stato dell'ex-Yugoslavia è stata riconosciuta da circa un quarto dei paesi delle Nazioni Unite³⁰⁸ e tra i membri dell'UE, cinque Stati su ventisette³⁰⁹

³⁰² Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. (S/2008/692).

³⁰³ Come stabilito dal piano in sei punti del Segretario Generale, approvato all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza che prevede il dispiegamento della missione europea EULEX in Kosovo, con l'esclusione delle enclavi serbe.

³⁰⁴ Par. 7 e par. 8 da Bucarest Summit Declaration.

³⁰⁵ La Kosovo Security Force è un corpo professionista con compiti di protezione civile, di assistenza in caso di emergenza e di supporto in operazioni di pace.

³⁰⁶ La missione EULEX è stata approvata con l'Azione Comune 2008/124/PESC del Consiglio del 4 febbraio 2008 ma riceve l'approvazione delle Nazioni Unite solo nel novembre del 2008.

³⁰⁷ L'International Steering Group è un consesso di Stati che sostengono il corso post indipendenza di Pristina. Gli Stati che ne fanno parte sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Svizzera, Svezia, Turchia, Gran Bretagna e USA.

³⁰⁸ 54 Stati membri dell'ONU su 192 hanno riconosciuto il Kosovo.

³⁰⁹ Gli Stati dell'UE che non hanno ancora riconosciuto il Kosovo sono: Cipro, la Grecia, la Slovacchia, la Spagna e la Romania. Ciascuno teme delle ripercussioni separatiste in alcune zone del proprio territorio nazionale: Cipro nella sua metà turca; la Grecia negli spazi abitati da macedoni

considerano ancora il Kosovo una provincia serba, sottoposta all'amministrazione provvisoria dell'ONU.

Fra i paesi della regione balcanica il riconoscimento del nuovo paese è pervenuto da: Slovenia, Croazia, Montenegro, Macedonia, Albania, Bulgaria e Ungheria, mentre la Serbia utilizza i canali del diritto internazionale per ostacolarlo e riaprire i negoziati sullo status di quello che considera, ancora, come parte integrante del proprio territorio. Presso le Nazioni Unite, Belgrado ha già conseguito due importanti risultati: il voto favorevole dell'Assemblea Generale³¹⁰, sulla richiesta del parere della Corte Internazionale di Giustizia, in merito alla legittimità della dichiarazione di indipendenza di Pristina e l'approvazione, da parte del Consiglio di Sicurezza, del Piano in sei punti del Segretario Generale, che impedisce alle istituzioni kosovare l'amministrazione nelle enclavi serbe³¹¹.

A questa situazione si somma una persistente instabilità sociale, una precaria economia ancorata a finanziamenti internazionali e alle rimesse degli emigrati, una corruzione diffusa e soprattutto una capillare presenza criminale³¹².

Per favorire la normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina e per agevolare la realizzazione di un vero Stato si suggerisce un coinvolgimento più efficace dell'Unione Europea, che non si limiti ad una mera assistenza economica e istituzionale, ma si impegni nella creazione di forme di cooperazione tra il Kosovo e la Serbia, inizialmente in settori non conflittuali³¹³ per poi espandersi, gradualmente, sul piano politico. Come gli Stati europei sono riusciti a creare il sistema dell'Unione Europea, antepoendo la dialettica della collaborazione alle derive del nazionalismo fanatico, l'UE potrebbe coadiuvare costantemente la collaborazione tra Belgrado e Pristina fino ad arrivare ad una sostanziale stabilità nei rapporti e alla contemporanea integrazione nell'Unione.

Inoltre per favorire una reale tutela delle minoranze presenti in tutti i paesi dell'ex Jugoslavia, si propone che l'Unione Europea diventi promotrice e garante di una nuova forma di entità territoriale identificata nel territorio transnazionale³¹⁴, magari iniziando proprio nel Kosovo, dove il problema della convivenza di diversi gruppi etnici è tuttora

e albanesi; la Spagna nella regione basca e catalana; la Slovacchia e la Romania nelle aree in cui sono residenti gli ungheresi.

³¹⁰ Resolution adopted by the General Assembly of UN (A/RES/63/3).

³¹¹ Annex I da Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo (S/ 2008/354).

³¹² In Kosovo, come altrove, le organizzazioni criminali non si occupano solo di attività illecite (traffico di armi, di stupefacenti e di esseri umani, prostituzione, riciclaggio, merci contraffatte...) ma diversificano gli investimenti in diversi settori: la ricostruzione è un'occasione per utilizzare ingenti capitali illegali e contemporaneamente accrescere la propria posizione. La manipolazione di appalti e fondi pubblici crea il collegamento tra la shadow economy e lo state building, dando origine ad uno Stato prigioniero ("capture state") in cui le regole e i meccanismi istituzionali sono dettati da forme illecite o non trasparenti di influenza, da parte di interessi privati. (F. Strazzari Notte balcanica Il Mulino 2008 Bologna).

³¹³ Per settori non conflittuali si intendono quelli che riguardano esigenze e interessi economici, sociali, tecnologici e culturali. (M. Mascia Il Sistema dell'Unione Europea CEDAM 2001 Padova).

irrisolto e aggravato da posizioni radicalizzate.

Il territorio transnazionale, costituito sulla base di un accordo fra i diversi gruppi etnici presenti nel suo perimetro e fra gli Stati di cui esso fa parte e, in più, sottoposto ad un'autorità internazionale di garanzia, potrebbe costituire uno strumento precursore di un sistema di sicurezza collettiva internazionale, svincolato dalla logica "del confine e della sovranità armata".

Esso costituisce un'innovativa entità territoriale, in quanto salvaguardia le minoranze presenti nella sua area e allo stesso tempo, assicura la loro convivenza pacifica, in una cornice di legalità, garantita e sostenuta da un'organizzazione internazionale.

Il territorio transnazionale potrebbe comprendere vari Stati; non deve essere armato; potrebbe beneficiare di agevolazioni commerciali ed economiche; dovrebbe agevolare l'insediamento di organismi transnazionali di società civile per favorire la multiculturalità; infine dovrebbe essere presente in una camera o comitato all'interno dell'organizzazione di integrazione internazionale(ONU, UE, OSCE...) garante.

L'era dell'interdipendenza e della globalizzazione rende obsoleta la cultura dello stato-nazione in quanto di fronte a problemi mondiali quali conflitti, epidemie, fenomeni migratori, tutela dei diritti umani, inquinamento, sfruttamento delle risorse, crisi finanziarie... la risposta dei singoli Stati è frammentaria e inefficace. Per far fronte a queste nuove problematiche sarebbe necessario potenziare e rendere più democratiche quelle organizzazioni sopranazionali già esistenti e promuovere una sicurezza internazionale non più basata sulla concezione della difesa armata del confine ma su altre misure pacifiche (negoziato, prevenzione, giurisdizione internazionale...) riservando l'uso della forza all'ONU o ad organizzazioni regionali (previa autorizzazione delle Nazioni Unite) solo con fini di polizia militare.

³¹⁴

Dal Documento presentato dal Centro sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova alla Conferenza generale della Helsinki Citizens'Assembly, HCA Bratislava, 25-29 marzo 1992.

Bibliografia

- M. Buttino G. Rutto Nazionalismi e conflitti etnici nell'Europa orientale Ed. Feltrinelli 1997 Milano
- S. Bianchini La questione jugoslava Ed. Giunti 1999 Prato
- E. Ivetic Le guerre balcaniche Ed. Il Mulino 2006 Bologna
- G. Prévélakis I Balcani Ed. Il Mulino 2007 Bologna
- E. Hosch Storia dei Balcani Ed. Il Mulino 2007 Bologna
- C. Lutard Serbia Ed. Il Mulino 1999 Bologna
- J. Pirjevec Il giorno di San Vito Ed. Nuova Eri 1993 Torino
- J. Pirjevec Le guerre jugoslave 1991-1999 Ed. Einaudi 2002 Torino
- J. Pirjevec Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni Ed. Il Mulino 2002 Bologna
- N. Malcolm Storia del Kosovo Ed. Bompiani 1999 Milano
- L. Castellina La NATO nei Balcani Ed. Riuniti 1999 Roma
- Bacevich and Cohen War over Kosovo Ed. Columbia University press 2001 New York
- M. Clementi La NATO. Dal mondo diviso in due alla minaccia del terrorismo globale Ed. Il Mulino 2002 Bologna
- M. Leonardis La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti Ed. Il Mulino 2001 Bologna
- M. J. Glennon Limits of law; prerogatives of power interventionism after Kosovo Ed. Palgrave 2001 New York
- J.R. Deni Alliance management and maintenance restructuring NATO for 21st century Ed. Ashgate Publishing Company 2007 England
- N. Chomsky Il nuovo umanitarismo militare. Lezioni dal Kosovo Ed. Asterios 2000 Trieste
- N. Andreatta La riforma dell'ONU Ed. Arel 2005 Roma
- E. Sciso L'intervento in Kosovo Ed. Giuffré 2001 Milano
- F. Strazzari Notte balcanica Ed. Il Mulino 2008 Bologna
- M. Tacconi Kosovo. La storia, la guerra, il futuro Ed. Castelvecchi 2008 Roma
- J. L. Amselle E. M'Bokolo L'invenzione dell'etnia Ed. Meltemi 2008 Roma

- R. D'Alessandro Breve storia della cittadinanza Ed. Manifestolibri 2006 Roma
- G. E. Rusconi Nazione, etnia, cittadinanza in Italia e in Europa Ed. La Scuola 1993 Brescia
- B. Conforti Diritto Internazionale Ed. Scientifica 2006 Napoli
- Papisca M. Mascia Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani Ed. Cedam 2004 Padova
- M. Mascia Il sistema dell'Unione Europea Ed. Cedam 2001 Padova
- I quaderni speciali di Limes n. 4/2005 I Balcani non sono lontani Gruppo Ed. L'Espresso 2005 Roma
- I quaderni speciali di Limes n. 6/2006 Kosovo lo stato delle mafie Gruppo Ed. L'Espresso 2006 Roma
- I quaderni speciali di Limes n. 2/2008 Kosovo, non solo Balcani Gruppo Ed. L'Espresso 2008 Roma

Documenti

- Risoluzione 816 del 31 marzo 1993 (S/RES/816)
- Risoluzione 820 del 17 aprile 1993 (S/RES/820)
- Risoluzione 836 del 4 giugno 1993 (S/RES/836)
- Risoluzione 1160 del 31 marzo 1998 (S/RES/1160)
- Risoluzione 1199 del 23 settembre 1998 (S/RES/1199)
- Risoluzione 1203 del 24 ottobre 1998 (S/RES/1203)
- Risoluzione 1239 del 14 maggio 1999 (S/RES/1239)
- Risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 (S/RES/1244)
- Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/1999/779)
- UNMIK/REG/1999/1
- UNMIK/REG/2001/9
- UNMIK/REG/2002/9
- UNMIK/REG/2007/29
- Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status (S/

2007/168)

- Report of the Secretary- General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/211)
- Report of the Secretary- General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/354)
- Report of the Secretary- General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2008/692)
- Report of the Secretary- General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (S/2009/149)
- Carta delle Nazioni Unite
- Interim Agreement for peace and self government in Kosovo
- Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia
- The North Atlantic Treaty
- The Alliance’s Strategic Concept (NAC-S(99)69)
- Bucharest Summit Declaration
- Kosovo Declaration of Independence
- Constitution of the Republic of the Kosovo
- Constitution of the Republic of Serbia
- Serbia 2008 Progress Report (SEC 2008/2698)
- Documento presentato dal Centro sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova alla Conferenza generale della Helsinki Citizens’ Assembly, HCA Bratislava, 25-29 marzo 1992

Siti internet

- www.un.org
- www.unmikonline.org
- www.euinkosovo.org
- www.nato.int
- www.stabilitypact.org

- www.ico-kos.org
- www.osservatoriobalcani.org
- www.europa.eu