

Alessandro Rotta \*

# Kosovo, rompicapo europeo

**L**a Dichiarazione di indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008 non è — per ora — che l'ultimo atto del lungo e sanguinoso **processo di disgregazione della Federazione socialista iugoslava**, che ha partorito dal 1991 (anno della secessione di Croazia e Slovenia) sette nuovi Paesi, Kosovo compreso. Ma, a ben guardare, la questione kosovara rappresenta anche una sorta di prodromo dello smottamento iugoslavo: nel 1989 il presidente serbo Slobodan Milošević riuscì a revocare l'ampia autonomia di cui godevano il Kosovo e la Vojvodina come Province interne alla Serbia; egli assestò così il primo colpo all'assetto voluto da Tito, in cui la posizione predominante della Serbia all'interno della Federazione iugoslava era bilanciata dalla presenza di due Province fortemente autonome al suo interno. Tale svolta rappresentò un trampolino eccezionale per la carriera di Milošević, con esiti tragici per tutta la regione, e le Repubbliche secessioniste del nord vi trovarono ulteriori ragioni per allentare i vincoli federali e, in seguito, abbandonare la Federazione<sup>1</sup>.

## 1. Repressione e resistenza: dalla non violenza all'intervento NATO

Nella prima metà degli anni '90, mentre in Slavonia, nelle Krajne e soprattutto in Bosnia-Erzegovina si scrivevano alcune delle pagine più sanguinose della storia europea del dopoguerra, in Kosovo la maggioranza albanese evitava

\* Esperto di politica e politiche dell'area balcanica. Consigliere politico presso il Patto di stabilità per l'Europa sud orientale dal 2006 al giugno 2008, è consulente scientifico del Centro studi di politica internazionale (CeSPI) di Roma e membro fondatore dell'Italian Foreign Policy Dialogue, iniziativa sostenuta dalla Compagnia di San Paolo (<[www.forita.it](http://www.forita.it)>).

Alcune delle riflessioni contenute in questo articolo originano dal seminario «L'Italia e il futuro del Kosovo» organizzato il 18 gennaio scorso a Roma nell'ambito dell'iniziativa «Italian Foreign Policy Dialogue». L'autore ringrazia i partecipanti al seminario per il loro contributo.

<sup>1</sup> Sul Kosovo come la grande occasione di Milošević cfr SILBER L. – LITTLE A., *The death of Yugoslavia*, Penguin Books and BBC Worldwide, Londra 1996. Sui conflitti iugoslavi cfr PIRJEVEC J., *Le guerre iugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino 2001 e MARZO MAGNO A. (ed.), *La guerra dei dieci anni*, Il Saggiatore, Milano 2001. Sulle radici profonde della dissoluzione della Iugoslavia, la fonte più autorevole rimane WOODWARD S., *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington 1995.

lo scontro aperto e armato con le forze di sicurezza serbe<sup>2</sup>. L'abrogazione dell'autonomia costituzionale del Kosovo si accompagnò all'**allontanamento progressivo dei kosovari albanesi** da tutte le cariche pubbliche e istituzionali, e alla limitazione dell'uso della lingua albanese e del suo insegnamento, rovesciando la precedente politica di legittimazione culturale. La comunità albanese kosovara rispose con le armi del boicottaggio delle istituzioni e della resistenza non violenta, organizzando, sotto la guida della Lega democratica del Kosovo di Ibrahim Rugova, una sorta di Stato parallelo, finanziato in larga parte con le rimesse dei kosovari albanesi emigrati all'estero.

La linea di Rugova risultò indebolita dall'esclusione della questione del Kosovo dalla **conferenza di Dayton**, nel 1995, condizione posta da Milošević per fare da garante degli accordi di pace in Bosnia-Erzegovina. La mancata internazionalizzazione del problema aprì la strada all'opzione per lo scontro violento con le forze di sicurezza serba, portata avanti dall'Esercito di liberazione del Kosovo, l'UÇK, comparso nel 1996, che si costruì un formidabile arsenale con le armi uscite dalle caserme albanesi dopo il collasso del «Paese delle aquile» nel 1997<sup>3</sup>. Le strategie dell'UÇK e l'attacco a obiettivi militari e civili serbi portarono a un'*escalation* della risposta repressiva che a sua volta si tradusse in un'internazionalizzazione della vicenda kosovara, con ripetute risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU che decretavano l'embargo sulla fornitura di armi in tutta la regione, condannavano la violenza e invitavano al cessate il fuoco le due parti<sup>4</sup>. La missione di osservazione (Kosovo Verification Mission, KVM) incaricata di monitorare gli impegni delle parti si rivelò inutile per fermare le violenze e fu ritirata. A un livello diverso, ma ugualmente infruttuose, furono le trattative di pace condotte a Rambouillet, poco fuori Parigi<sup>5</sup>.

Il fallimento di Rambouillet aprì la strada alla decisione dell'Alleanza atlantica di sottoporre tutto il territorio dell'allora Federazione iugoslava a 78 giorni di bombardamenti aerei, portando alla capitolazione militare di Belgrado e all'abbandono del Kosovo da parte delle forze di sicurezza serbe. L'**intervento unilaterale della NATO** ricevette una forma di legittimazione *ex post* dalle Nazioni Unite, mediante la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza (RCS) n. 1244 del 10 giugno 1999, che istituì in Kosovo un protettorato internazionale<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Cfr ROUX M., «Le calme trompeur du Kosovo» in RUPNIK J., *Les Balkans après la bataille*, Editions Complexe, Parigi 1996.

<sup>3</sup> Cfr PROVISIONATO S., *UCK: l'armata dell'ombra. L'esercito di liberazione del Kosovo*, Gamberetti, Roma 1999.

<sup>4</sup> Cfr SCOTTO G. – ARIELLI E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Editori Riuniti, Roma 1999.

<sup>5</sup> Cfr FUBINI F., «Il bacio di Madeleine, ovvero come (non) negoziammo a Rambouillet», in *Limes*, 2 (1999) 17-34.

<sup>6</sup> Cfr JUDAH Y., *Kosovo: War and Revenge*, Yale University Press, New Haven 2002.

## 2. Sotto la bandiera dell'ONU

Con la RCS n. 1244/99, che rappresenta ancora oggi il principale quadro di riferimento per la presenza internazionale in Kosovo, veniva istituita un'**amministrazione provvisoria** a guida ONU, la United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), guidata da un Rappresentante speciale del Segretario generale. La risoluzione autorizzava inoltre una presenza militare a mantenimento della pace guidata dalla NATO, la Kosovo Force (KFOR); richiedeva il disarmo dell'UÇK e dava mandato all'UNMIK di formare istituzioni provvisorie di autogoverno a guida locale e di avviare un processo politico per determinare il futuro *status* del Kosovo.

Rispetto a quest'ultimo punto la Risoluzione ONU adottava una formula neutrale, la cosiddetta «ambiguità costruttiva»: da un lato ribadiva la sovranità della Federazione iugoslava sul Kosovo, dall'altro auspicava un **processo di definizione del suo status** che prendesse in considerazione la volontà indipendentista della maggior parte della popolazione kosovara. La scelta di tenere assieme due principi così distanti si basava sull'aspettativa che il tempo avrebbe lavorato per un accordo, allentando la tensione e migliorando le condizioni sul terreno.

Dal 1999 a oggi l'UNMIK ha effettivamente lavorato alla costruzione delle istituzioni provvisorie, promulgando una **carta costituzionale** e organizzando elezioni che hanno portato alla formazione di organismi municipali e di tre successivi Governi a livello centrale, con un progressivo e sostanziale trasferimento di competenze ai poteri locali. Contrariamente agli auspici della comunità internazionale, il tempo non ha favorito la riconciliazione tra la comunità serba e quella albanese né un riavvicinamento di Belgrado e Pristina sulla questione dello *status* finale. La condizione della **minoranza serba** ha rappresentato e rappresenta la questione più spinosa. Secondo l'Alto Commissariato per i rifugiati, circa 100mila serbi lasciarono il Kosovo all'ingresso delle forze NATO nel 1999, e oggi ne rimangono circa 120mila, poco meno della metà dei quali nell'area etnicamente omogenea a nord della città divisa di Mitrovica, gli altri sparsi nel resto del Kosovo e spesso costretti in *enclave* sorvegliate militarmente dalle forze internazionali. Le politiche per favorire il ritorno dei serbi fuggiti nel 1999 si sono rivelate largamente inefficaci e hanno subito una battuta d'arresto con i tragici fatti del marzo 2004, quando per due giorni centinaia di abitazioni e luoghi di culto serbi furono attaccati da folle di estremisti albanesi, espellendo la popolazione serba da decine di località, cogliendo di sorpresa le forze di sicurezza internazionali e mettendo una pietra tombale sugli sforzi di riconciliazione tra comunità diverse<sup>7</sup>.

Gli eventi del marzo 2004 rappresentarono una scossa per la sonnolenta amministrazione internazionale. Dal 2002-2003 era stato adottato un nuovo in-

<sup>7</sup> Cfr HUMAN RIGHTS WATCH, *Failure to protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, 16 (2004) 1-68, <<http://hrw.org/reports/2004/kosovo0704/kosovo0704.pdf>>.

dirizzo strategico che vincolava la discussione sullo *status* finale al raggiungimento di determinati livelli di efficienza da parte delle istituzioni kosovare e di parametri quali la protezione delle minoranze. Si trattava di un tentativo lodevole di spostare l'enfasi dall'involucro esterno della statualità del Kosovo (la sovranità), alla meccanica interna della maturazione istituzionale. Le violenze del marzo 2004 dimostrarono chiaramente l'insufficienza degli *standard* in questione, in particolare sui temi della protezione delle minoranze. Tuttavia furono lette dalla comunità internazionale anche come un segno dell'**insostenibilità dello status attuale** e della necessità di muovere verso una definizione della forma dell'«oggetto» Kosovo. Fu questa la conclusione a cui arrivò il diplomatico norvegese Kai Eide, inviato speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per valutare la situazione in Kosovo, il quale affermò che era necessario «passare a una fase successiva del processo politico». Nelle sue raccomandazioni Eide concluse che «non ci sarà mai un buon momento per affrontare lo *status* del Kosovo. La determinazione di questo *status* rimane e rimarrà una questione politica molto delicata e con importanti implicazioni regionali ed internazionali. Ciononostante, l'intera analisi della situazione porta a concludere che è arrivato il tempo d'avviare questo processo [...]»<sup>8</sup>.

### 3. Dai negoziati sullo *status* finale alla Dichiarazione di indipendenza

Il passaggio alla «fase due» suggerito da Eide si aprì con la nomina di un altro inviato speciale del Segretario generale, il finlandese Mathti Ahtisaari, che dal febbraio 2006 condusse diversi **tentativi negoziali** fra le delegazioni di Belgrado e Pristina, senza tuttavia giungere a un accordo sullo *status* finale. In assenza di un compromesso, Ahtisaari elaborò un piano, che presentò al Segretario generale delle Nazioni Unite, articolato in due diversi documenti: un breve rapporto in cui si proponeva una soluzione per lo *status* finale, riassumibile nella formula dell'indipendenza sotto stretta supervisione internazionale<sup>9</sup>; e una più approfondita proposta che declinava una serie di principi generali, corredata da 12 allegati che riguardano sia la meccanica interna del Kosovo (dalle disposizioni costituzionali, ai diritti delle diverse comunità, al decentramento, al patrimonio religioso e culturale, alle forze di sicurezza), sia le forme della presenza internazionale, civile e militare<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *A comprehensive review of the situation in Kosovo. Annex to the letter dated 7 October 2007 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council*, S/2005/635, <[www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf](http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf)>.

<sup>9</sup> Cfr UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status. Annex to the Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2007/168, <[www.unosek.org/docref/report-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf)>.

<sup>10</sup> Cfr UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement. Addendum to the Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2007/168, <[www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf)>.

Nel rapporto, Ahtisaari scriveva che l'**indipendenza sotto supervisione internazionale era l'unica opzione praticabile** in quanto la reintegrazione del Kosovo nella Serbia era impensabile, da un lato per l'esacerbazione dei rapporti tra la popolazione serba e quella kosovara, dall'altro perché negli ultimi otto anni Kosovo e Serbia erano stati governati in modo totalmente separato. Un ritorno dell'autorità serba su Pristina, con qualsiasi grado di autonomia, avrebbe dunque — secondo Ahtisaari — provocato inevitabilmente un'opposizione violenta. Allo stesso tempo, non era sostenibile un proseguimento dell'amministrazione internazionale, principalmente perché questo frustrava le legittime aspirazioni della popolazione e delle istituzioni kosovare a gestire il proprio territorio.

Nella sua proposta Ahtisaari si soffermava in particolare sull'**obiettivo di una società multietnica**, delineando: una Costituzione in linea con questo obiettivo; una serie di misure di protezione delle minoranze; una proposta di decentramento con la creazione di nuove municipalità anche a maggioranza serba; le caratteristiche e i requisiti del sistema di giustizia e delle forze di sicurezza. Ahtisaari prevedeva una presenza internazionale preposta alla supervisione dell'indipendenza così articolata: un Rappresentante civile internazionale (International Civil Representative, ICR), che ricoprirebbe allo stesso tempo le funzioni di Rappresentante speciale europeo (European Special Representative, EUSR), con poteri specifici in merito all'attuazione dell'assetto del Kosovo contenuto nella proposta; una missione europea nel settore della legalità e dello stato di diritto, con il compito di assistere le autorità kosovare nella creazione di un sistema di polizia e di un apparato giudiziario efficaci. E infine una presenza militare internazionale a guida NATO.

Il piano di Ahtisaari non si è trasformato in una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per l'**opposizione della Russia**<sup>11</sup>, rendendo necessario un supplemento di negoziati in un formato inedito, condotti da una troika composta da USA, Russia e UE. Le prime due hanno reiterato in questa sede rispettivamente l'appoggio alla posizione serba e all'indipendenza del Kosovo; tuttavia, principalmente su impulso del rappresentate europeo, la troika ha fatto un ulteriore sforzo di avvicinare le parti, valutando forme di associazione tra due entità distinte come modello dei rapporti tra Belgrado e Pristina. I negoziati guidati dalla troika si sono conclusi nel dicembre 2007, senza giungere a un accordo.

<sup>11</sup> Per quanto i Paesi favorevoli all'indipendenza si siano sforzati di ribadire a più riprese che il Kosovo rappresenta un caso *sui generis* e quindi che la sua indipendenza non costituisce un precedente» per altri possibili movimenti secessionisti, la Russia ha poi utilizzato il riconoscimento dell'indipendenza kosovara da parte occidentale per giustificare la propria condotta nella recente crisi in Georgia e il sostegno all'indipendenza di Ossezia del sud e Abkhazia. Nonostante alcune differenze sostanziali, esistono dei parallelismi che hanno influenzato la percezione dei diversi attori coinvolti: da un lato, il precedente kosovaro ha pesato sulla coscienza occidentale, mitigando la critica all'azione russa, dall'altro il comportamento di Mosca ne ha indebolito l'argomento legale e morale sul Kosovo, configurando forse una sorta di neutralità russa rispetto all'indipendenza di Pristina (e un cinico abbandono di Belgrado). D'altra parte, la guerra in Caucaso ha indebolito la pretesa unicità del caso kosovaro e ha ulteriormente rallentato il ritmo dei riconoscimenti internazionali. Su analogie e differenze tra le due situazioni cfr i diversi articoli pubblicati in <[www.osservatoribalcani.org](http://www.osservatoribalcani.org)> e «Georgia and the Balkans. Parallel bars», *The Economist*, 30 agosto 2008.

#### 4. La Dichiarazione di indipendenza e le reazioni

Il 17 febbraio 2008, come ampiamente previsto, l'Assemblea del Kosovo ha adottato una Dichiarazione di indipendenza che definisce il **Kosovo sovrano e indipendente**, ma che recepisce pienamente e unilateralmente il Piano Ahtisaari, richiedendo così una presenza internazionale a supervisione dell'indipendenza<sup>12</sup>. Altrettanto prevedibile è stata la **reazione della Serbia**, che ha definito la Dichiarazione un atto di secessione unilaterale e illegittimo, chiedendo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU di respingerlo e predisponendo il ritiro dei propri ambasciatori da tutti i Paesi che avessero riconosciuto il Kosovo. Sul terreno, i serbi kosovari hanno boicottato tutte le istituzioni provvisorie in cui erano rappresentati. Per quanto la maggior parte delle proteste abbia avuto carattere pacifico, alcuni incidenti si sono registrati sulla linea di confine, finora amministrativa, tra Serbia e Kosovo, e a Mitrovica nord<sup>13</sup>.

A oggi hanno riconosciuto il Kosovo 43 membri delle Nazioni Unite<sup>14</sup>, tra cui gli Stati Uniti, e 20 (Italia compresa) dei 27 membri dell'UE, che non ha adottato una posizione unanime ma ha lasciato agli Stati membri facoltà di decidere secondo «l'uso nazionale e il diritto internazionale»<sup>15</sup>.

Come sottolineato a più riprese dai diversi inviati dell'ONU, il ritorno del Kosovo sotto la sovranità serba effettiva non è un'opzione praticabile, e quindi la strada dell'indipendenza è una via obbligata. Tuttavia, l'**indipendenza del Kosovo pone problemi** dal punto di vista dei principi che regolano l'acquisto della personalità giuridica da parte di uno Stato<sup>16</sup>.

La mancata approvazione da parte del Consiglio di Sicurezza di una nuova risoluzione che incorporasse il piano Ahtisaari e superasse la RCS n. 1244 comporta problemi nell'avvicendamento tra l'UNMIK, ancora titolare dell'autorità internazionale, e le missioni a guida europea. Il piano Ahtisaari prevedeva un periodo di transizione di 120 giorni e la nuova Costituzione del Kosovo, promulgata appunto quattro mesi dopo la Dichiarazione di indipendenza, non prevede alcun ruolo per l'UNMIK, mentre definisce i rapporti tra le istituzioni locali e le missioni a guida europea. Inoltre, il dispiegamento delle missioni a guida europea ha incontrato l'opposizione politica della Serbia e della Russia, e la resistenza della popolazione serba nel nord del Kosovo. La **soluzione provvisoria** individuata dal Segretario generale dell'ONU consiste per ora nel prolungamento del periodo di transizione, in cui l'UNMIK continuerà a essere presente a ranghi

<sup>12</sup> Il testo completo della Dichiarazione è disponibile sul web all'indirizzo <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>>. Per un'analisi accurata, compresi alcuni aspetti linguistici della Dichiarazione in lingua originale, cfr CALIARI G.P., «Partenza falsa per l'Europa», in *Limes*, 2 (2008) 135-146.

<sup>13</sup> Cfr LAZAREVIĆ T., «Good morning Mitrovica», in <[www.osservatorioribalciani.org](http://www.osservatorioribalciani.org)>, 18 marzo 2008.

<sup>14</sup> Per un conteggio aggiornato cfr <[www.kosovothanksyou.com](http://www.kosovothanksyou.com)>.

<sup>15</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Comunicato stampa n. 6496, 18 febbraio 2008, <[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf)>.

<sup>16</sup> Cfr GREPPI E., «La proclamazione dell'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale», in *ISPI Policy Brief*, 80 (2008), disponibile in <[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)>; cfr anche CVUJIC S., «Self-determination as a Challenge to the Legitimacy of Humanitarian Interventions: The Case of Kosovo», in *German Law Journal*, 1 (2007) 57-80.

sempre più ridotti, rimanendo tuttavia per ora il principale interlocutore della popolazione serba a nord di Mitrovica, in tutte le aree e i settori che sarebbero dovuti diventare di competenza dell'ICR e della missione di polizia europea<sup>17</sup>.

## 5. Lo Stato del Kosovo

Le sfide che il Kosovo dovrà affrontare per ottenere un pieno riconoscimento sono quindi considerevoli, ma non meno pesanti sono le ipoteche sulla sua sostenibilità interna, con **legittimi dubbi** sull'effettiva capacità della sua *leadership*, sulle possibilità di sviluppo economico e sul peso di interessi e attori criminali nel processo di consolidamento statale.

L'attuale **élite politica albanese kosovara** discende da due scuole di formazione principali: da un lato l'esperienza della resistenza non violenta degli anni '90, dall'altro la guerriglia contro Milošević e le diverse formazioni politiche fondate dai comandanti del disciolto UÇK. La prima «corrente» ha come simbolo il defunto Ibrahim **Rugova**, presidente del Kosovo dal 2002 alla sua morte nel 2006, fino ad allora *leader* indiscusso della Lega democratica del Kosovo (LDK). Nonostante l'immagine di Rugova fosse risultata appannata dal successo della guerriglia nel mobilitare l'attenzione internazionale sulla questione del Kosovo, obiettivo mancato dalla lotta non violenta, la LDK è risultato il primo partito, con circa il 45% dei voti in entrambe le elezioni politiche del 2001 e del 2004, mentre in quelle del 2007 ha perso il primato a favore del Partito democratico del Kosovo (PDK) di Hashim **Thaqi** e dimezzato i propri consensi, anche a causa di una scissione interna. La guerriglia ha partorito diversi *leader* e diverse formazioni politiche, dal PDK di Thaqi, attuale capo di Governo ed eroe della Dichiarazione di indipendenza, all'Alleanza per il futuro del Kosovo (AAK) del popolarissimo Ramush **Haradinaj**, grande assente al momento della proclamazione dell'indipendenza in quanto sotto processo al Tribunale internazionale per crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi nella ex Jugoslavia. L'assoluzione piena di Haradinaj non ha dissipato le ombre sulle sue responsabilità, poiché il processo è stato caratterizzato dalla scomparsa violenta o dalla non comparizione di testimoni chiave. Il suo ritorno in Kosovo, dove è stato accolto entusiasticamente, ne ha confermato la grande popolarità; privo di un incarico istituzionale, non è però chiaro quale potrà esserne il ruolo.

I limiti dell'*élite* politica kosovara derivano in parte dai propri percorsi formativi, in parte dalle dinamiche di potere successive al 1999. Prima di allora l'azione politica in Kosovo era stata caratterizzata dalla presenza di un nemico forte e identificabile, la Serbia di Milošević, che agiva da fattore unificante e

<sup>17</sup> Cfr UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Report of the Secretary general on the United Nations Mission Interim Administration in Kosovo*, S/2008/354, 12 giugno 2008, <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/377/90/PDF/N0837790.pdf?OpenElement>>. Cfr anche UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2008/458, 15 luglio 2008, <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/412/84/IMG/N0841284.pdf?OpenElement>>.

azzerava le possibilità di discussione interna. Dopo il 1999 l'ossessione per il raggiungimento dell'indipendenza ha impedito lo sviluppo di un vero dibattito politico. L'**assenza di reale autonomia decisionale**, in quanto l'autorità finale è stata finora detenuta dai rappresentanti della comunità internazionale, ha costituito un forte alibi per la *leadership* locale, ulteriormente deresponsabilizzata. In altre parole, né prima né dopo lo spartiacque del 1999 si è potuta sviluppare una sana dialettica e una reale maturazione della classe politica, che sembra peraltro godere di scarsa fiducia da parte della popolazione locale, se è vero che ha partecipato alle elezioni del 2007 (quelle che hanno eletto l'Assemblea che avrebbe poi votato la Dichiarazione di indipendenza) solo il 43% degli aventi diritto. Oltre al problema della *leadership*, sono dubbi i progressi in materia di capacità amministrativa ed efficacia delle istituzioni provvisorie, e circa la loro preparazione a gestire l'indipendenza<sup>18</sup>.

Un altro capitolo che desta preoccupazione è rappresentato dall'**economia**. La progressiva diminuzione degli aiuti internazionali, associata ad altri fattori tra cui l'incertezza dello *status*, avevano negli ultimi anni portato a una pesante stagnazione economica. Solo di recente i principali indicatori economici hanno mostrato segni di ripresa, con una crescita del PIL del 3% nel 2006 e stime positive nel 2007 per lo stesso dato, oltre a un consistente aumento delle esportazioni e degli investimenti diretti esteri. Questa inversione di tendenza si deve, secondo l'UE, all'impatto delle riforme e al miglioramento della competitività del settore privato<sup>19</sup>. In realtà, questi indicatori economici si spiegano in buona parte con un punto di partenza molto modesto, soprattutto per le esportazioni; esiste tuttavia un certo consenso tra gli osservatori sull'espansione del settore privato, in particolare per le piccole e medie imprese, e sul contributo positivo del processo di privatizzazione, ripreso nel 2005. Sempre secondo il citato documento, i maggiori ostacoli allo sviluppo economico in Kosovo sono le interruzioni dell'energia elettrica, la debolezza delle istituzioni pubbliche e l'assenza di manodopera qualificata. **Il tasso di disoccupazione si aggira attorno al 40%**, un dato che non tiene conto dell'economia sommersa, che assorbe parte della forza lavoro, ma che viene costantemente alimentato da una popolazione col tasso di natalità più alto d'Europa, che immette ogni anno 30mila persone sul mercato del lavoro.

I fautori dell'indipendenza sottolineano che la fine dell'incertezza dello *status* favorirà l'afflusso di investimenti diretti esteri e, in genere, stabiliscono una relazione meccanica tra indipendenza e crescita economica<sup>20</sup>. In realtà, le fortune dell'economia kosovara sembrano maggiormente legate a una normalizzazione

<sup>18</sup> Sull'impreparazione delle istituzioni kosovare cfr INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Kosovo Countdown: a Blueprint for Transition», *Europe Report* n. 188, 6 dicembre 2007, 18, in <www.crisisgroup.org> e COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Kosovo under UNSCR 1244 – 2007 Progress Report*, SEC (2007) 1433.

<sup>19</sup> Cfr UNMIK / ECONOMIC POLICY OFFICE, *From Consolidation to Sustainability: Maintaining and Improving Achievements. Kosovo Economic Outlook 2007*, settembre 2007, in <www.euinkosovo.org>.

<sup>20</sup> Cfr MUSTAFA M., «Post status Economic Issues for Kosova», in DEIMEL J. – VAN MEURS W. (edd.), *The Balkan Prism. A Retrospective by Policy-Makers and Analysts*, Verlag Otto Sagner, Monaco 2007, 277-288.

dei rapporti e all'integrazione economica con il resto della regione balcanica, inclusa la Serbia<sup>21</sup>. Soprattutto in una prima fase, infatti, i potenziali investitori proverrebbero dai Paesi vicini, mentre l'interscambio commerciale con Belgrado, particolarmente rilevante in termini economici per quanto politicamente imbarazzante per Pristina, potrebbe diminuire significativamente a seguito della Dichiarazione di indipendenza<sup>22</sup>. Uno snodo fondamentale è la **questione energetica**: la fornitura di energia è ancora irregolare e insufficiente per il fabbisogno interno. Un progetto sponsorizzato dalla comunità internazionale per sostituire le due centrali di epoca iugoslava con un nuovo impianto e per sfruttare la lignite di cui è ricco il sottosuolo kosovaro, ha finora incontrato forti resistenze<sup>23</sup>.

Una risorsa fondamentale dell'economia del Kosovo, dal 1999 in poi, sono state le **rimesse dei kosovari all'estero**, decisive, assieme all'assistenza internazionale, per compensare il *deficit* della bilancia dei pagamenti e per supplire a un *welfare* inesistente. Tali rimesse, secondo stime recenti, hanno rappresentato ancora nel 2006 circa il 16% del PIL kosovaro<sup>24</sup>. Tuttavia, la disponibilità di questa risorsa dipende dall'effettiva opportunità di emigrazione della popolazione verso l'UE, che ha negoziato negli ultimi anni la liberalizzazione dei visti con i Paesi dei Balcani occidentali, un processo che il Kosovo dovrà iniziare da zero. Come ha osservato un importante comitato europeo di esperti, ammonendo sulle possibili conseguenze di una diminuzione delle rimesse sull'economia e sulla stabilità economica del Kosovo: «È semplicemente incoerente investire centinaia di milioni di euro nella stabilizzazione del Kosovo e allo stesso tempo chiudere la porta in modo così brusco a qualsiasi possibilità di immigrazione»<sup>25</sup>.

Il peso della **criminalità organizzata** sul nuovo soggetto statale è stato spesso indicato come uno dei rischi connessi all'indipendenza. Il progetto indipendentista si intreccia con economie informali e illecite sin dalle sue origini: lo Stato parallelo approfittava delle possibilità di guadagno legate alle sanzioni e all'embargo internazionale contro la Jugoslavia, mentre ampiamente documentato è il nesso tra traffico di eroina, traffico d'armi e finanziamento dell'UÇK<sup>26</sup>. Dopo la guerra, il vuoto legislativo iniziale e i ritardi dell'amministrazione internazionale nel dotarsi di strumenti di contrasto adeguati hanno favorito l'insedia-

<sup>21</sup> Cfr GLIGOROV V., «Costs and Benefits of Kosovo's Future Status», The Vienna Institute for International Economic Studies, November 2007, disponibile anche in <[www.econpapers.rec.org](http://www.econpapers.rec.org)>.

<sup>22</sup> Sulla necessità dell'integrazione economica tra Serbia e Kosovo cfr EUROPEAN MOVEMENT IN SERBIA – KIPRED – FREEDOM HOUSE, *A Joint European Vision: free movement for goods and people in Kosovo and Serbia*, 2006, in <[www.freedomhouse.hu](http://www.freedomhouse.hu)>.

<sup>23</sup> Cfr KOSOVO FOUNDATION FOR OPEN SOCIETY, RIINVEST INSTITUTE, *A Modern Tale – Kosovo C 2100 – Lignite Power in Kosovo: Limits of Sustainability*, 2007, <[www.forum2015.org/home/images/stories/a\\_modern\\_tale.pdf](http://www.forum2015.org/home/images/stories/a_modern_tale.pdf)>.

<sup>24</sup> Cfr FORUM 2015, *Diaspora and Migration Policies*, dicembre 2007, in <[www.forum2015.org](http://www.forum2015.org)>.

<sup>25</sup> EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Cutting the lifeline. Migration, Families and the Future of Kosovo*, 18 settembre 2006, in <[www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)>.

<sup>26</sup> Cfr ANDREAS P., «Criminalizing consequences of sanctions: embargo busting and its legacy», in *International Studies Quarterly*, 49 (2005) 335-360.

mento e il radicamento di attori criminali particolarmente aggressivi e adattabili alle esigenze della ricostruzione. Più che il volume dei traffici, preoccupano i **nessi tra élite politiche e traffici illeciti**, lascito del periodo della guerriglia, e la dimensione per così dire sociale del fenomeno criminale. In Kosovo infatti, come in altre periferie balcaniche, i traffici illeciti rappresentano un anello di congiunzione tra il dinamismo dei commerci internazionali e l'arretratezza delle strutture sociali e delle aree rurali, e costituiscono quindi un forte fattore di mobilità sociale verso l'alto. I traffici illeciti sono visti di volta in volta come un veicolo di sussistenza, di competizione internazionale e di difesa della causa nazionale. Questo determina una profonda divergenza tra il concetto di legittimità e il concetto di legalità, con pratiche socialmente accettate anche se illegali<sup>27</sup>. Inoltre, «in un Paese che non produce niente e dove tutto deve essere importato, dove la risorsa maggiore sono le agenzie internazionali, il traffico illecito è un sistema di sopravvivenza e di apparente normalità»<sup>28</sup>. Il *network* criminale vero e proprio si compone di un limitato numero di famiglie, i cui capi sono ex membri dell'UÇK o persone direttamente collegate a essi<sup>29</sup>. L'oligarchia criminale si interseca con l'oligarchia politica, l'oligarchia economica e la cosiddetta oligarchia militante secondo uno schema di reti orizzontali ma sovrapposte<sup>30</sup>.

## 6. Il Kosovo in Europa, l'Europa in Kosovo

Nella «divisione del lavoro» della politica internazionale, l'UE si è chiaramente assunta la responsabilità della stabilizzazione e del consolidamento democratico della regione balcanica. Dopo la fine della fase acuta dei conflitti, di fronte ai quali si dimostrò clamorosamente impotente, l'UE poté dispiegare una nuova strumentazione politica per la stabilità dell'area. Questa era parzialmente ricalcata sull'esperienza (di successo) dell'allargamento all'Europa centrale e orientale, e quindi condotta in parte attraverso una politica di integrazione, assistenza economica e promessa di adesione, in parte attraverso strumenti *ad hoc* nell'ambito della neonata Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), quali missioni di polizia, missioni militari e rappresentanti speciali, in particolare nei contesti segnati dall'eredità di conflitti recenti (la Macedonia) e/o da una statualità incompleta (la Bosnia-Erzegovina). Il Kosovo ha rappresentato una parziale eccezione al progetto europeo nei Balcani, in quanto la *leadership* di Bruxelles è stata condivisa con altri attori (ONU e USA). Il nuovo assetto del Kosovo previsto dal piano Ahtisaari dovrebbe eliminare questa eccezione, **conferendo all'UE un ruolo preminente** nella presenza internazionale di supervisione.

<sup>27</sup> Cfr STRAZZARI F., «The Decade Horribilis. Organized Violence and Organized Crime along Balkan Peripheries, 1991-2001», in *Mediterranean Politics*, 12 (2007) 185-209.

<sup>28</sup> MINI F., «Buco nero, stato mafia e/o stato canaglia», in *Kosovo, lo stato delle mafie* (Quaderni speciali di *Limes*) 3 (2006) 41-42.

<sup>29</sup> Cfr TERAN N. S., «Peacebuilding and Organized Crime. The case of Kosovo and Liberia», Swisspeace Working Paper, 1/2007, in <[www.swisspeace.ch](http://www.swisspeace.ch)>.

<sup>30</sup> È lo schema proposto da MINI F., «Buco nero, stato mafia e/o stato canaglia», cit.

Le premesse non sono le migliori. Nelle trattative sullo *status* finale, l'UE ha dovuto giocare molto di rimessa, dopo che gli USA avevano implicitamente garantito a Pristina l'indipendenza<sup>31</sup> e con la Russia specularmente a sostegno delle posizioni della Serbia. Così, è spettato all'UE, unilateralmente e all'interno della troika, sforzarsi di raggiungere il **compromesso impossibile**, insistendo per calibrare le fasi del processo di indipendenza in modo da non sfavorire le forze pro-europee in Serbia. Se quest'ultimo tentativo è apparso spesso frustrante, le (risicate) affermazioni del Partito democratico (DS) di Tadić nelle elezioni presidenziali e politiche serbe e la tenuta dell'argine rispetto alle forze radicali e nazionaliste hanno dimostrato che ne è valsa la pena, per quanto la Serbia abbia (legittimamente) rifiutato lo scambio tra un'accelerazione della propria prospettiva europea e l'accettazione della perdita del Kosovo, e non sembri scontato che il Partito democratico, soprattutto se al Governo in coalizione con il Partito socialista che fu di Milošević, adotti una posizione più accomodante sul Kosovo.

Anche il riconoscimento in ordine sparso da parte dei Paesi UE è stato letto come un segno di debolezza e impreparazione, mentre altri osservatori hanno lodato la flessibilità di un soggetto politico complesso, «democrazia di democrazie», di fronte alla necessità di trovare una soluzione a un dilemma reale<sup>32</sup>.

Secondo il piano Ahtisaari, incorporato nella Dichiarazione di indipendenza, **la presenza dell'UE sul terreno si articolerà in diverse forme**. Da un lato, infatti, l'UE, attraverso l'ICR — l'esperto diplomatico olandese Peter Feith — rappresenterà la principale controparte internazionale delle autorità kosovare. Dall'altro, con la missione EULEX, decisa nell'ambito della PESD e che prevede l'invio di oltre duemila uomini, l'UE assume un ruolo di monitoraggio, tutoraggio e consulenza delle autorità kosovare in tutte le aree connesse al rispetto della legge. Dovrà assicurare che i reati più gravi siano oggetto di indagine e di processo, ma disporrà anche di poteri esecutivi limitati e ben definiti, che eserciterà in coordinamento con l'EUSR. Una terza forma della presenza europea è costituita dall'assistenza finanziaria e dalla prospettiva di adesione.

Le ambizioni europee in Kosovo dovranno misurarsi con sfide importanti. In primo luogo l'UE dovrà marcare una profonda discontinuità rispetto all'operato della missione ONU, risultando a un tempo più efficace, più in sintonia con il contesto e più responsabile, nel senso della responsabilità della propria azione<sup>33</sup>. Allo stesso tempo sarà opportuno per l'UE evitare derive simili alla dinamica

<sup>31</sup> Da questo punto di vista si può tracciare un parallelo con Rambouillet e con l'intervento NATO del 1999, quando USA e Gran Bretagna misero il resto dell'UE di fronte al fatto compiuto. Fu proprio il fatto di aver «subito» la gestione della crisi del Kosovo a ricompattare l'UE, favorendo il rilancio di una politica proattiva, di integrazione e di largo respiro verso i Balcani, con il lancio del Patto di stabilità e del Processo di associazione e stabilizzazione.

<sup>32</sup> Di questo avviso è per esempio EMERSON M., «The Kosovo decisions, not so bad after all», in *CEPS European Neighbourhood Watch*, 35 (2008), <[www.ceps.eu/files/NW/NWatch35.pdf](http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch35.pdf)>.

<sup>33</sup> Cfr HUMAN RIGHTS WATCH, «Kosovo: EU should ensure international mission is accountable», *Human rights news*, 10 marzo 2008, in <[www.hrw.org](http://www.hrw.org)>.

della presenza internazionale in Bosnia-Erzegovina, dove i poteri troppo invasivi dell'Alto Rappresentante hanno spesso inibito la dialettica democratica e lo sviluppo istituzionale<sup>34</sup>. Un secondo livello di difficoltà riguarda la necessità di coordinare le diverse anime della presenza europea, sul terreno come a Bruxelles, in modo che i diversi pilastri si rafforzino a vicenda, che il livello politico sia sostenuto dalla missione di legalità e che entrambe siano legate all'assistenza finanziaria volta a rafforzare le istituzioni kosovare. Rispetto all'esperienza dell'ONU, il vantaggio dell'UE risiede nell'avere una **pluralità di strumenti a disposizione** (dalla prospettiva di integrazione, al *member State building*, alla missione della PESD, alla politica dei visti).

Venendo più specificamente al contesto kosovaro, sono state osservate le difficoltà incontrate nel dispiegamento delle missioni europee in Kosovo; al momento in cui questo articolo viene scritto non è chiaro se e quando queste potranno operare sull'intero territorio. La ferita aperta di Mitrovica e la separazione tra le aree a nord e a sud dell'Ibar rischiano di dare vita a un vero e proprio «conflitto congelato», con gravi ricadute sulla sostenibilità economica e politica del Kosovo. Al tempo stesso, l'integrazione delle comunità serbe a sud dell'Ibar e l'efficacia dei meccanismi di protezione delle minoranze previsti dal piano Ahtisaari rappresentano questioni ancora irrisolte.

Se **la dimensione della convivenza tra comunità è un nervo scoperto**, anche il rapporto tra la popolazione e la classe politica all'interno della comunità kosovara albanese potrebbe rivelarsi problematico. Più in generale, è possibile che si crei un cortocircuito tra le grandi aspettative legate al raggiungimento dell'indipendenza da un lato, e l'assenza di progressi e miglioramenti nelle condizioni di vita nel medio termine dall'altro; il che potrebbe trasformare la presenza internazionale in capro espiatorio in quanto ultimo ostacolo verso la piena indipendenza.

La rassegna degli ostacoli e delle condizioni sul terreno può apparire scoraggiante, ma **la posta in gioco per l'UE è altrettanto alta**, in termini di credibilità, futuri sviluppi in materia di politica estera e difesa comune e di intervento in altri scenari. Gli anni '90 hanno dimostrato come la stabilità dei Balcani sia fortemente interconnessa con la stabilità di tutto il continente europeo. Oggi questa stabilità passa per la cruna del Kosovo e l'UE non sembra avere alternative all'assunzione delle proprie responsabilità.

<sup>34</sup> Cfr MARTINO F., «La credibilità di Bruxelles», in <[www.osservatoriobalceni.org](http://www.osservatoriobalceni.org)>, 14 marzo 2008. Sul paradosso della sovranità sperimentato in Bosnia-Erzegovina e le sue implicazioni per la presenza europea in Kosovo, cfr l'ottimo *brief* di VENNARI G., «The hour of Europe could come... Perspectives on the EU presence in Kosovo», in *ISPI Policy Brief*, 77 (2008), disponibile in <[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)>.