

LA COMUNITÀ SERBA DEL KOSOVO SOTTO AMMINISTRAZIONE INTERNAZIONALE.

UN BILANCIO CRITICO DELL'ESPERIENZA UNMIK.

SIMONA MAMELI¹

Introduzione.

Istituita nel 1999 dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'elefantica missione di amministrazione internazionale del Kosovo volge ormai al termine; il Kosovo, alla luce della proposta elaborata da Marti Ahtisaari, sembrerebbe avviarsi verso l'indipendenza "monitorata", con un futuro quanto mai incerto per la garanzia della tutela dei diritti delle sue minoranze, e di quella serba in particolare.

Alla vigilia di una nuova Risoluzione del Consiglio di Sicurezza che definisca il futuro della "terra dei merli e dei monasteri", è il momento di stilare un bilancio generale degli otto anni di amministrazione internazionale del Kosovo.

Ai sensi del proprio mandato, UNMIK avrebbe dovuto promuovere la creazione di istituzioni di governo improntate ai principi della democrazia e della multi-etnicità, e altresì avrebbe dovuto favorire la riconciliazione tra la comunità albanese e quella serba; da Leposavić/Leposaviqi a Dragaš/Drageash, da Peja/Peć a Kamenicë/Kosovska Kamenica, l'amministrazione internazionale avrebbe dovuto promuovere la sicurezza, la pace e la convivenza multi-etnica in una terra dove tutti gli sfollati avrebbero potuto, idealmente, fare ritorno.

A otto anni dall'insediamento dell'amministrazione internazionale, il Kosovo non è certo un Paradiso multi-etnico, e la riconciliazione tra Albanesi e Serbi appare utopica e lontana. La comunità serba vive raccolta nelle municipalità settentrionali o nelle numerose *enclave* sparse nel Kosovo centro-meridionale, e soffre di più o meno gravi limitazioni alla libertà di movimento che comportano, a loro volta, la privazione di altri basilari diritti.

La missione di amministrazione internazionale ha indubbiamente registrato numerosi successi dal punto di vista dell'*institution building*, ma ha fallito nel suo scopo fondamentale di promuovere il dialogo ed il riavvicinamento, se non la riconciliazione, tra la comunità albanese e quella serba.

¹ Ricercatrice IECOB.

1. Otto anni di amministrazione internazionale: l'“albanizzazione” del Kosovo, la violenza etnica, l'“enclavizzazione” serba.

La Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, a seguito dell'intervento NATO sul territorio della Repubblica Federale Jugoslava, predispose un regime di amministrazione internazionale temporanea in Kosovo, nell'intento di ricostruirne le istituzioni amministrative locali e l'economia, garantire la pace e la sicurezza e consentire il ritorno di tutti gli sfollati.

Nel giugno 1999, le forze militari e paramilitari serbe lasciarono la provincia in un clima di disordine e di violenza, mentre l'intero apparato burocratico e amministrativo pre-bellico si sgretolò, e tutto il suo personale, unitamente a centinaia di famiglie serbe, timorose del futuro incerto, seguirono le truppe in ritirata. Mentre gli sfollati albanesi rientravano sulla scia dell'insediamento della missione internazionale, frange estremiste della popolazione, unitamente ad elementi precedentemente inquadrati nell'UÇK, lasciarono esplodere liberamente la loro bramosia di vendetta attraverso sistematiche campagne intimidatorie che assunsero i contorni di una “contro pulizia etnica”² nei confronti della comunità serba ancora residente, nonché di quelle minoranze percepite “collaborazioniste” del passato regime - i rom in particolare.

Questa ondata di violenza poté infiammarsi senza incontrare resistenze da parte della neo-insediata missione internazionale. UNMIK, infatti, non aveva ancora dispiegato completamente il proprio personale di polizia; e la KFOR, che doveva accertare il ritiro delle forze militari e paramilitari serbe dal Kosovo, non aveva predisposto strategie per fronteggiare una tale esplosione di violenza. Di conseguenza, l'amministrazione internazionale adottò un approccio puramente reattivo al problema della sicurezza dei Serbi kosovari, predisponendo il loro isolamento attraverso la costruzione di *check points* e barricate KFOR intorno ai villaggi e alle località abitate dalla comunità minoritaria. Né, nei mesi che seguirono, fu disposto alcun piano operativo per proteggere i Serbi dalla vendetta albanese³. I simboli del precedente dominio furono presi d'assalto, le chiese incendiate ed i monasteri assediati.

Fu così che, nell'immediato dell'insediamento UNMIK e altresì negli anni successivi, gran parte dei Serbi che abitavano le città e i villaggi kosovari abbandonarono le loro case e le loro terre. Molti cercarono riparo nella regione di Kosovska Mitrovica/Mitrovicë, al di là dell'Ibar, dove le municipalità di Zubin Potok, Zvečan/Zveçani e Leposavić/Leposaviqi restavano a maggioranza serba; altri cominciarono a raccogliersi intorno a quartieri-ghetto all'interno delle città, oppure si trasferirono in piccoli villaggi già a maggioranza serba che assunsero progressivamente l'aspetto di *enclave* sperdute nell'universo albanese. Altri ancora lasciarono il Kosovo per cercare migliori condizioni nella Serbia propriamente detta, al di là del nuovo confine creato dalle Nazioni Unite⁴.

² Si veda la definizione di “pulizia etnica” nel saggio di Drazen Petrovic, “Ethnic Cleansing – An Attempt of Methodology”, in *European Journal of International Law*, Vol. 5, n. 3, 1994.

³ Alexandros Yannis, “Kosovo under International Administration”, in *Survival - International Institute for Strategic Studies*, vol. 43, n.2/2001, Brassey's, London, 2001, pp. 31-48.

⁴ Nel frattempo, nelle municipalità settentrionali, dove il gruppo etnico dominante continuava ad essere quello serbo, la situazione era rovesciata: la minoranza albanese abbandonava le proprietà, spesso spinta da violenza e intimidazioni.

Mentre l'amministrazione internazionale consolidava la propria presenza in Kosovo, la violenza etnica assunse nuovi contorni e una nuova identità, e le minoranze non albanesi ne divennero l'obiettivo⁵. Tra 1999 e 2003, nel Kosovo centro-meridionale si susseguirono sequestri, intimidazioni, furti, attacchi incendiari, pestaggi ed omicidi a danno per lo più delle comunità serbe, spesso contro donne, anziani e ragazzini. In certe aree, così, laddove la popolazione serba non aveva lasciato la provincia seguendo il ritiro delle truppe jugoslave, la distruzione maggiore si ebbe *dopo* la fine della campagna aerea NATO piuttosto che *durante* la guerra⁶.

Mancarono da parte internazionale, per lo meno in un primo momento, le prese di posizione e le pubbliche condanne contro il fenomeno della "contro-violenza etnica" e l'estremismo albanese. L'amministrazione internazionale assunse genericamente un atteggiamento di tolleranza, volto a giustificare, a "contestualizzare" gli episodi di violenza rispetto ai trascorsi abusi subiti dalla popolazione albanese⁷. Benché fosse opinione diffusa che dietro tali episodi di violenza si celasse la regia UÇK, l'amministrazione internazionale, piuttosto che accusare i vertici del formalmente dissolto Esercito di Liberazione del Kosovo⁸, decise piuttosto di cooptarli all'interno delle costituende strutture di auto-governo⁹, istituzionalizzando addirittura la struttura gerarchica dell'ex UÇK all'interno del TMK, i "Corpi di

⁵ L'ex Comandante KFOR Fabio Mini ha elaborato un'interessante riflessione in merito ai fenomeni di "pulizia etnica" che hanno interessato il Kosovo prima dell'intervento NATO ed immediatamente a seguito dell'insediamento dell'amministrazione internazionale. Secondo Mini, su 1,6 milioni di Albanesi che abitavano il Kosovo alla vigilia dell'intervento NATO, 800.000 fuggirono. Le vittime albanesi della presunta pulizia etnica serba furono circa 5000, il 3% dell'intera popolazione. Tra queste occorre considerare non solo le vittime delle rappresaglie serbe e delle incursioni delle forze paramilitari, ma altresì quelle delle vendette tra albanesi e soprattutto quelle tra albanesi e i gorani o i rom o gli ashkali accusati di essere stati collaboratori dei serbi. La "contro pulizia etnica" operata dagli estremisti albanesi nei confronti dei Serbi a partire dall'ingresso delle truppe NATO, tra il 1999 e il 2003, ha provocato l'allontanamento e la fuga di oltre 250.000 tra serbi e rom, in pratica tutti quelli residenti. Le vittime serbe, secondo le stime di Mini, si aggiravano sui 1200: il 4,8% dell'intera popolazione serba. Cfr. Fabio Mini, *La Guerra dopo la Guerra: soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, Einaudi 2003.

⁶ Cfr. i periodici rapporti redatti da UNHCR e OSCE dal 1999 al 2002, a partire da: UNHCR, OSCE Mission in Kosovo, *Preliminary Assessment of the Situation of Ethnic Minorities on Kosovo (26 July 1999)*, Priština/Prishtinë, 1999, fino a: UNHCR, OSCE Mission in Kosovo, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering May 2002 to December 2002)*, Priština/Prishtinë, 2002.

⁷ Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge*, Yale University Press, New Haven/London, 2002, pp. 286-296; William G. O'Neill, *Kosovo. Un Unfinished Peace*, Lynne Rienner Publishers, London, Boulder, Colorado, 2002, pag. 55; International Crisis Group, *Violence in Kosovo: Who's Killing Whom?*, ICG Balkans Report n. 78, Prishtinë/Priština-London-Washington, 2 November 1999, pag. 4.

⁸ UÇK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës), Esercito di Liberazione del Kosovo.

⁹ Infatti, i vertici dell'UÇK (all'epoca, tra gli altri: Hashim Thaçi, *leader* politico oggi a capo del partito d'opposizione PDK; Agim Çeku, comandante militare, oggi Primo Ministro delle Istituzioni Provvisorie di Governo del Kosovo; Ramush Haradinaj, comandante di zona, Premier delle PISG fino al marzo 2005, quando si è dimesso in seguito all'incriminazione dell'ICTY) erano ritenuti interlocutori indispensabili per il processo di pace su cui la KFOR si apprestava a vigilare, senza contare che la Comunità Internazionale si sentiva quasi debitrice nei loro confronti, perché l'UÇK aveva in qualche modo agevolato il lavoro della NATO sopprimendo al suo difetto quanto a fanteria.

L'accondiscendenza occidentale poggiava sul timore che i guerriglieri potessero nuocere ai soldati KFOR, disponendo di risorse umane, armi e radicamento in un territorio conosciuto. Il fatto che Milošević sedesse ancora nel suo palazzo a

Protezione del Kosovo¹⁰. Questi Corpi erano disarmati e con sole funzioni di protezione civile ma non era fatto mistero che ambissero a costituire il primo nucleo di un futuro esercito del Kosovo.

L'incapacità di arginare la violenza nei confronti della popolazione serba e di perseguirne i colpevoli, unita all'atteggiamento accondiscendente nei confronti degli ex guerriglieri albanesi, danneggiarono severamente la fiducia della comunità serba nei confronti dell'amministrazione internazionale. Inoltre, UNMIK cercò da subito un dialogo diretto con il Governo serbo e trascurò di considerare la comunità serbo-kosovara soggetto autonomo rispetto a Belgrado. Favorito da questa impostazione, il Governo serbo poté promuovere con successo il boicottaggio della comunità serbo-kosovara, garantendosi assoluta fedeltà e potere di manipolazione nei suoi confronti.

Gli iniziali buoni propositi della Comunità Internazionale a non dividere il Kosovo, a non isolare le sue minoranze, a non *cantonizzare* il territorio, naufragarono dunque clamorosamente: nel 2002 il Kosovo viveva già una fase di "completa *albanizzazione*"¹¹, mentre la comunità serba si trincerava all'interno di isolate *enclave* protette dal filo spinato e dalle truppe della KFOR, e mentre Kosovska Mitrovica/Mitrovicë si trasformava nella "Gerusalemme kosovara", la città dove il fiume Ibar divideva due mondi differenti, due mentalità distinte, due popoli nemici e senza alcuna volontà di riconciliazione.

Mentre le distanze tra la comunità albanese e quella serba si andarono approfondendo, dopo un'iniziale fase di smarrimento e disorganizzazione l'amministrazione internazionale assunse pieni poteri ed avviò un lungo e faticoso processo di costruzione istituzionale, laddove l'amministrazione serba, nella sua ritirata, aveva lasciato un completo *vacuum*. L'ambizioso progetto era quello di creare dal nulla, in Kosovo, istituzioni democratiche locali stabili e funzionanti, ripristinare i servizi pubblici e lo stato di diritto, istituire un sistema di polizia e giustizia, avviare la ricostruzione economica. L'impresa si mostrava ardua, anche perché la comunità albanese, esclusa dalla gestione della cosa pubblica durante il precedente periodo di *apartheid*, necessitava di una formazione ad ampio raggio. Nel giro di pochi anni, a dispetto delle difficoltà, l'amministrazione internazionale fu capace di avviare il processo di costruzione istituzionale, con discreti successi. Vennero indette elezioni per creare istituzioni rappresentative, dapprima a livello locale poi centrale, le quali, benché prive di poteri decisionali autonomi ed effettivi rispetto ad UNMIK, cominciarono a socializzarsi alle pratiche di gestione democratica della cosa pubblica; venne creato un sistema di polizia e giustizia e fu ripristinato uno stato di diritto, benché fragile; venne ricostruito un sistema di servizi pubblici; venne avviata la ricostruzione economica.

Tuttavia, il fossato tra Albanesi e Serbi continuò ad approfondirsi.

Belgrado, peraltro, non poteva che rafforzare il pregiudizio occidentale: la colpevolizzazione collettiva e generalizzata dei Serbi risultava un automatismo psicologico fin troppo banale di fronte alle tragiche, recenti immagini di Raçak e dello sfollamento degli Albanesi, di fronte ai racconti dei profughi, di fronte alla scoperta delle fosse comuni. Belgrado disconosceva ogni colpa e responsabilità, e questo indirettamente faceva crescere le simpatie occidentali per i guerriglieri albanesi, peraltro non meno sanguinari e feroci. Cfr. William G. O'Neill, *op. cit.*, pag. 54; Claudio Lazzaro, "Il dramma della popolazione kosovara e dei profughi, pulizie e contro-pulizie etniche, l'orrore della guerra balcanica", in Andrea Nativi (a cura di), *Kosovo e Informazione. La guerra vista da vicino*, Stato Maggiore Esercito, Agenzia Pubblica Informazione, pp. 69-76, Roma, 2000.

¹⁰ *Trupat Mbrojtës të Kosovës* (KPC, *Kosovo Protection Corps*, nell'acronimo inglese).

¹¹ Fabio Mini, *La Guerra dopo la Guerra*, *op. cit.*, pag. 233.

Fin dal 1999 il Governo serbo promosse ed incentivò il boicottaggio della comunità serba nei confronti dell'amministrazione internazionale e dei suoi tentativi di includere la minoranza nella gestione della cosa pubblica kosovara, remando contro ogni iniziativa atta a ricostruire un dialogo tra Serbi e Albanesi; al tempo stesso, Belgrado promosse la creazione di un sistema di istituzioni parallele che garantivano alla comunità serbo-kosovara l'accesso ai più basilari servizi, dalla sanità, all'educazione, all'assistenza sociale. Mentre questa rete parallela andò sviluppandosi e ramificandosi nelle aree abitate dalla popolazione serba, paradossalmente il vecchio sistema di istituzioni parallele albanesi, creato all'epoca dell'*apartheid*, poté emergere ed istituzionalizzarsi, mentre la comunità albanese, propensa al dialogo con gli internazionali, i "liberatori dall'oppressore serbo", cominciò una stagione di piena collaborazione con UNMIK, profittando del processo di auto-emarginazione della comunità serbo kosovara e limitandosi, dietro pressioni internazionali, a sporadiche dichiarazioni di intenti relative all'esigenza di ricostruire un dialogo con la minoranza, ma la cui sincerità rimaneva dubbia.

La divisione tra Albanesi e Serbi si consolidò dunque, in Kosovo, nei primi anni di insediamento dell'amministrazione internazionale. UNMIK, tuttavia, che periodicamente era chiamata a rispondere delle condizioni di sicurezza e di pace nella provincia di fronte al Consiglio di Sicurezza, dovette sforzarsi di produrre strategie credibili per promuovere, accanto all'*institution building*, una parallela reintegrazione della comunità serba.

Venne emanata una carta costituzionale che garantiva quote di rappresentanza minima per i Serbi¹², venne promosso il processo di ritorno degli sfollati della comunità¹³, e venne costituito un apposito ufficio UNMIK, incaricato delle questioni concernenti, più in generale, i diritti delle minoranze e i ritorni¹⁴. La polizia kosovara, costituita a vocazione multi-etnica, assunse quote significative di personale serbo-kosovaro, che venne impiegato nelle aree abitate dalla comunità minoritaria, spesso mediante pattuglie miste serbo-albanesi. Venne imposta l'istituzione di uffici anti-discriminazione nelle municipalità e i *leader* albanesi vennero indotti a dichiarare pubblicamente l'esigenza di re-integrare la comunità serba, pena il congelamento perpetuo della questione dello *status* del Kosovo.

Come puntualizzò l'amministrazione internazionale stessa¹⁵, tra il 2001 e il 2003 gli attacchi e le intimidazioni nei confronti della comunità serba si ridussero notevolmente rispetto al 1999 e al 2000. Tuttavia, a causa del confino in *enclave*, le occasioni di inter-relazione tra Albanesi e Serbi si erano drasticamente ridotte; inoltre, molti episodi di violenza, specialmente quelli di bassa entità, non venivano denunciati dalle vittime sia per le difficoltà di movimento che impedivano alla comunità serba l'accesso materiale al sistema giudiziario, sia per i timori di discriminazione cui sarebbero incorsi, sia per il timore di subire nuove violenze a seguito della denuncia.

Il sistema giudiziario messo in piedi dall'amministrazione internazionale, peraltro, rivelò ben presto la propria incapacità di perseguire i colpevoli dei crimini a sfondo etnico, per lo più a causa della mancanza

¹² United Nations Mission in Kosovo, *UNMIK Regulation No. 2001/9 On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*, 15 May 2001, UNMIK/REG/2001/9.

¹³ UNHCR/UNMIK, *Manual for Sustainable Return*, January 2003 Edition, 1/1/2003, Priština/Prishtinë, 2003, poi rivisto e modificato nel 2006.

¹⁴ L'*Office for Returns and Communities*, creato nel 2001, che in seguito alla fusione con l'*Office for Minorities* venne ribattezzato nel 2005 *Office for Communities, Returns and Minorities* (OCRM).

¹⁵ *Cfr.* nota 5 sopra.

di imparzialità nel giudizio dell'acerba magistratura albanese, per la carenza di personale serbo e per le continue minacce che subivano i magistrati di entrambe le etnie. Né il ricorso a giudici internazionali consentì di risolvere effettivamente il problema.

L'accesso ai servizi pubblici, dalla sanità all'educazione, era parimenti ostacolato, oltre che dalle limitazioni alla libertà di movimento, dalle discriminazioni operate dalla comunità albanese nei confronti della popolazione serba¹⁶.

La comunità serba subì discriminazioni nell'accesso al lavoro, e si trovò altresì a fronteggiare serie difficoltà nell'usufrutto e nella lavorazione delle proprie terre. I casi di usurpazione si susseguirono a migliaia, e l'amministrazione internazionale dovette creare un organismo giudiziario competente per i casi di proprietà che fosse indipendente dalla parzialità del sistema giudiziario ordinario¹⁷. Un sistema parallelo di corti serbe, nel frattempo, emerse e si sviluppò, producendo confusione e incertezza del diritto.

La sopravvivenza stessa della comunità serba, senza gli aiuti internazionali e l'assistenza di Belgrado, sarebbe stata impossibile.

Mentre l'amministrazione internazionale si affannava a cercare una valida strategia per promuovere la reintegrazione della comunità serba, quella albanese, che aveva nel frattempo consolidato il proprio predominio su ogni aspetto della vita pubblica kosovara, non venne mai realmente indotta a modificare il proprio atteggiamento xenofobo né a sedare il proprio rancore nei confronti della popolazione serba. Dietro le sporadiche aperture dei *leader* albanesi nei confronti della comunità serba, infatti, c'erano in genere soltanto le pressioni internazionali.

Al fine di stimolare la recalcitrante società albanese kosovara, nonché la sua classe politica, ad adottare un atteggiamento differente nei confronti della comunità serba, la strategia degli "*Standard prima dello Status*", varata alla fine del 2003 da UNMIK, collocò il rispetto delle comunità minoritarie e dei loro diritti, nonché la promozione della loro libertà di movimento, tra i parametri di democraticità che la società e le istituzioni provvisorie di governo kosovare (PISG¹⁸) avrebbero dovuto raggiungere affinché la questione dello *status* potesse essere "scongelata". Questa strategia del bastone e della carota, tuttavia, si rivelò fallimentare, in quanto la pazienza degli Albanesi kosovari si esaurì molto prima del raggiungimento degli *Standard*.

Nel marzo 2004, gruppi di estremisti albanesi soffiarono sul fuoco dell'insofferenza della popolazione kosovara per l'immobilismo dell'amministrazione internazionale, percepita come opulenta, intrusiva e

¹⁶ Per quanto concerne in particolare il diritto all'istruzione, UNMIK non ebbe mai neppure l'ambizione di integrare la minoranza serba nelle strutture albanesi, e si limitò ad elaborare una strategia basata su meccanismi di rotazione i quali, nelle intenzioni, avrebbero consentito agli studenti di entrambe le etnie di utilizzare vicendevolmente le medesime strutture. Nemmeno questo risultato, tuttavia, poté essere raggiunto.

¹⁷ L'HPD, *Housing and Property Directorate*, e l'HPCC, *House and Property Claims Commission*, furono istituite nel 1999. L'HPD esaurì il proprio mandato alla fine del 2005, risolvendo, perlomeno sulla carta, quasi il 100% dei contenziosi ad esso presentati (29.000 circa). Tuttavia, non avendo l'HPD competenze in merito alle proprietà agricole e commerciali, ed essendosi accumulati a migliaia i casi a riguardo pendenti presso i tribunali kosovari, alla fine del 2005 l'OSCE, le PISG e UNMIK concordarono l'istituzione di un organismo analogo all'HPD ma competente per quel tipo di immobili (*Kosovo Property Agency*).

¹⁸ *Provisional Institutions of Self-Government*.

temporeggiante rispetto alla questione dello *status* del Kosovo, e scatenarono la propria violenza contro i simboli della presenza internazionale e di quella serba. La comunità serba ancora residente in Kosovo fu ancora una volta oggetto di violenza. Case incendiate, famiglie in fuga, attacchi, pestaggi, omicidi. Né UNMIK, né KFOR si mostrarono pronte e capaci di arginare la violenza e proteggere la comunità, nonostante la Polizia internazionale fosse ben organizzata rispetto ai primi anni di insediamento, e anche la KFOR potesse contare su cinque anni di esperienza sul campo. Ancora una volta, piuttosto che agire sulle cause profonde dei fenomeni, ovvero lo scarso attecchimento della cultura del rispetto dei diritti umani tra frange più o meno ampie della popolazione albanese, le misure adottate dall'amministrazione internazionale variarono dall'evacuazione delle comunità serbe, al ripristino dei *check points* e dei pattugliamenti intorno alle *enclave*, laddove questi erano stati soppressi, fino alle semplici condanne verbali delle violenze. E, ancora una volta, i criminali restarono per lo più impuniti. Per contro, la decisione più importante assunta dalla comunità internazionale in risposta alla nuova ondata di violenza fu quella di assecondare le insofferenze della popolazione albanese, concedendo ad essa lo scongelamento della questione dello *status*. Le Nazioni Unite predisposero affinché un rappresentante speciale del Segretario Generale effettuasse una missione di revisione dello stato di soddisfazione degli *standard* di democraticità precedentemente fissati, al fine di valutare l'operato PISG e stabilire se i tempi fossero effettivamente maturi per avviare i negoziati per la definizione dello *status* del Kosovo.

Incaricato di tale missione, l'Ambasciatore norvegese Kai Eide redasse il proprio Rapporto nell'autunno 2005¹⁹. A dispetto di un certo grado di soddisfazione nell'ambito dell'*institution building* promosso da UNMIK, il Rapporto Eide evidenziò un generale fallimento nell'adempimento delle riforme volte a migliorare le condizioni di vita della comunità serba, attribuito alle PISG ma evidentemente ricollegabile alla mancanza di strategie correttive da parte UNMIK. Persistevano le violenze e le intimidazioni nei confronti della comunità minoritaria e, parimenti, l'omertà con cui tali episodi venivano taciuti, generando effetti a catena sulla sicurezza e sulla libertà di movimento. La cultura dell'impunità dilagava, mentre la comunità serba rimaneva esclusa dalla vita politica, economica e sociale del Kosovo, sia a causa delle pressioni esercitate da Belgrado, sia per l'oggettiva condizione di pericolo in cui la comunità viveva e le discriminazioni cui era soggetta²⁰. Lo stesso Eide sottolineò che soltanto sporadicamente la comunità albanese aveva cercato di dissipare i timori della minoranza attraverso la parola dei suoi *leader*; e comunque, il loro impegno verbale non era stato vincolato ad un'effettiva, pianificata sensibilizzazione della popolazione ai valori della tolleranza e della riconciliazione: la comunità albanese, in generale, percepiva le aperture nei confronti dei Serbi quale "danno collaterale", un doloroso sacrificio necessario per giungere alla definizione dello *status* della provincia. La violazione dei diritti di proprietà della minoranza serba, specialmente delle proprietà agricole e degli edifici commerciali, riscontrava il Rapporto, era diffusa e inaffrontata, e poneva pesanti ipoteche sulla sostenibilità dell'esistenza stessa della comunità. Infine, a causa della mancata riforma di decentramento amministrativo e della severa battuta d'arresto subita dai già esigui processi di ritorno a seguito degli eventi del marzo 2004, la popolazione serba continuava ad abbandonare il Kosovo piuttosto che a rimpatriarvi.

¹⁹ United Nations Secretary General, *Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General to the President of the Security Council*, New York, 7 October 2005 e United Nations Security Council, Kai Eide, *A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo*, New York, 7 October 2005.

²⁰ Le strutture parallele per la fornitura dei servizi pubblici, finanziate dal Governo Serbo, vennero riconosciute dallo stesso Eide quale unico strumento in grado di garantire alla minoranza l'accesso a tali basilari servizi.

Nonostante il quadro negativo, il Rapporto Eide definì opportuno avviare lo scongelamento della questione dello *status*, per evitare che nuovi ritardi generassero instabilità e disordini presso la già insofferente comunità albanese, e pose le premesse per l'avvio dei negoziati UNOSEK²¹.

2. Un bilancio critico dell'esperienza UNMIK.

Alla vigilia della conclusione della missione UNMIK, la comparazione tra i suoi obiettivi iniziali e i risultati raggiunti rivela, da un lato, innegabili successi nell'*institution building*, ma dall'altro, per contro, sono evidenti alcune inadempienze significative, specialmente in relazione alla ricomposizione del conflitto tra le comunità e quindi relativamente alla tutela delle minoranze e alla loro integrazione²².

L'Organizzazione delle Nazioni Unite volle tentare un'impresa senza pari, in Kosovo, mobilitando fondi, risorse e il proprio immenso apparato burocratico²³.

L'ex Comandante KFOR Fabio Mini paventò già nel 2003 i rischi di una tale manifestazione di potenza, la quale sarebbe incorsa in quella che il Generale riteneva essere una prassi consuetudinaria delle missioni ONU di *Peace Keeping*²⁴. Secondo Mini, le Nazioni Unite, mobilitando il proprio immenso apparato profittando delle fasi d'emergenza per disporre liberamente di risorse e potere, instaurerebbero le proprie missioni senza chiari obiettivi e strategie d'azione, spendendo miliardi soltanto per approntare l'insediamento del proprio personale, appaltando studi e progetti sul posto senza una strategia predeterminata, dilapidando milioni per le consulenze ed i cosiddetti "studi d'ammaestramenti", ovvero le minuziose analisi delle "lezioni" tratte da precedenti esperienze al fine di non commettere gli stessi errori. Di fatto, però, questa strategia provocherebbe una cristallizzazione dei modelli e genererebbe una doppia possibilità d'errore: i vecchi errori verrebbero commessi comunque, perché dovuti alla stessa struttura burocratica ed organizzativa delle missioni ONU; e inoltre ne verrebbero commessi di nuovi, a causa della non corretta valutazione dell'incidenza dei fattori locali.

"Con le risorse, l'autorità e l'assoluta mancanza di controllo contabile e amministrativo nella fase d'emergenza, l'Onu riesce a rendere credibili anche le utopie. Ma per poco.

Quando tale fase finisce e c'è veramente bisogno di pianificazione e di risultati concreti, le risorse utilizzate nella fase d'emergenza non sono più disponibili e le utopie o i grandi sogni umanitari svaniscono. Le strategie iniziali, se mai elaborate, si rivelano completamente teoriche e devono essere abbandonate. La fame di risultati fa ricorrere a tattiche compromissorie e dilatorie. La missione si demotiva, perde d'impulso e il suo scopo non è il raggiungimento dei risultati prestabiliti, se mai individuati, o la risoluzione dei problemi di base, ma l'abbandono della missione stessa, che regolarmente avviene per sfissia (burocrazia) o anoressia (esaurimento delle risorse). In genere le due cose vanno di pari passo: la burocrazia, per salvarsi e giustificarsi, s'irrigidisce e lentamente soffoca lo sviluppo; i paesi donatori o gli istituti di finanziamento si affaticano per la mancanza di

²¹ *United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo*, Ufficio dell'Inviato Speciale ONU per il Kosovo, Martti Ahtisaari.

²² Cfr. Clive Baldwin, *Minority Rights in Kosovo under International Rule*, Minority Rights Group International, July 2006.

²³ Cfr. Dick Leurdijk, Dick Zandee, *Kosovo: From Crisis to Crisis*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England, 2001.

²⁴ Fabio Mini, *La Guerra dopo la Guerra: soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, Einaudi, 2003, pp. 223-225.

*risultati, riducono le risorse e così l'apparato cerca una nuova missione in qualche altro posto dove ci sia tutto da cominciare e nessuno che controlli se quanto iniziato sia stato portato a termine*²⁵.

Questo schema teorico ha trovato applicazione anche in Kosovo, dove, secondo alcune ricerche²⁶, soltanto tra il 1999 e il 2004 l'amministrazione internazionale avrebbe maneggiato risorse per un ammontare compreso tra i sei e i nove miliardi di dollari, a seconda delle fonti. Come ha sottolineato Mini, l'impossibilità di definire con maggiore precisione uno scarto del 33% risulta indicativo dell'incapacità del sistema burocratico delle Nazioni Unite di istituire meccanismi di controllo efficienti sui flussi di finanziamento e sul loro utilizzo. Ipotizzando che la cifra reale fosse 9 miliardi, il PIL pro capite in Kosovo si sarebbe dovuto assestare ad almeno 1.875 dollari tra 2000 e 2002, mentre è stato stimato essere di 850-900 dollari nel 2000 e di 700 nel 2002. Sicché, "una parte sostanziale degli aiuti internazionali o non è finita in Kosovo, o è finita in mano criminale"²⁷.

In seguito agli eventi del marzo 2004, che avevano evidenziato l'impopolarità di UNMIK in Kosovo, la fame di risultati, finalizzata a concludere quanto prima la missione, ha indotto l'amministrazione internazionale a bruciare le tappe nel trasferimento di competenze alle istituzioni di governo locale e nella costituzione di nuovi ministeri che promuovessero (o simulassero) la multi-etnicità del Kosovo attraverso l'attuazione della riforma di decentramento amministrativo e la promozione dei progetti di rientro. Ovvero, il raggiungimento di risultati in grado di giustificare anni di dispendio di energie e di risorse internazionali. Il tutto, in un contesto di piena albanizzazione del Kosovo, promossa direttamente o indirettamente dalla stessa amministrazione internazionale, e mentre i finanziatori internazionali cominciavano a ritirarsi o comunque a manifestare inequivocabili segnali di stanchezza.

La Risoluzione 1244 aveva conferito alla missione civile internazionale alcune fondamentali responsabilità: la creazione di istituzioni di auto-governo democratiche e funzionanti, alle quali deferire progressivamente le responsabilità di governo del Kosovo; la facilitazione e l'avvio dei negoziati per la definizione del suo *status*; la ricostruzione economica; la creazione di un sistema di polizia e giustizia in grado di garantire lo stato di diritto; la predisposizione di meccanismi atti a tutelare e promuovere i diritti umani; la promozione e la realizzazione del processo di ritorno per tutti gli sfollati in Kosovo.

Nell'ambito dell'*institution building*, è innegabile che alcuni risultati positivi siano stati raggiunti.

L'amministrazione internazionale è riuscita a costruire dal nulla, in Kosovo, un apparato amministrativo e burocratico, delle istituzioni provvisorie di auto-governo, organismi legislativi ed esecutivi a livello locale e centrale. A dispetto dei notevoli problemi insorti, i pubblici servizi, dalla sanità, all'educazione, all'assistenza, sono stati istituiti e riorganizzati, e così pure un sistema giudiziario e una polizia locale. Il

²⁵ *Ibidem*, pag. 224.

²⁶ Ricerche sull'amministrazione del Kosovo pubblicate nel gennaio 2003 dal *Centre for Applied Studies in International Negotiations*, istituto *no-profit* svizzero. *Cit.* in Fabio Mini, *La Guerra dopo la Guerra*, *op. cit.*, pp. 242-243).

²⁷ Il Generale Mini così illustra la sua allarmante conclusione. Secondo il Generale, le imprese e le istituzioni internazionali che si fecero carico della ricostruzione e della consulenza sarebbero state *tutte* straniere; le costruzioni sarebbero state a loro volta appaltate a imprese straniere, e da queste sub-appaltate a ditte kosovare: sicché, i profitti maggiori sarebbero stati accaparrati dalle imprese straniere, mentre quelle locali, che effettivamente svolgevano i lavori, si sarebbero dovute "accontentare delle briciole", e altresì avrebbero dovuto garantire i vari "taglieggiamenti" della criminalità locale. Di qui deriverebbero le inefficienze della ricostruzione e la dispersione incontrollata dei fondi. *Cfr.* Fabio Mini, *La Guerra dopo la Guerra*, *op. cit.*, pp. 239-240.

sistema economico è stato riavviato e rivitalizzato dopo la guerra, ed è stato altresì intrapreso, sebbene in maniera controversa, il processo di privatizzazione delle proprietà ex socialiste. Sono state organizzate diverse tornate elettorali, a livello centrale e a livello municipale, ed è stato promosso e compiuto in buona parte il processo di ricostruzione delle proprietà danneggiate a seguito della guerra.

Tuttavia, anche questi successi appaiono sotto certi aspetti controversi.

In generale, la sola componente albanese kosovara è stata la diretta beneficiaria dei successi UNMIK nell'*institution building*. I servizi pubblici, dalla sanità all'educazione, a dispetto della formale vocazione non discriminatoria, nei fatti hanno carattere squisitamente mono-etnico, tanto nella gestione quanto nell'utenza. La pubblica amministrazione kosovara è sensibilmente corrotta, con poche eccezioni. Le comunità minoritarie subiscono continue discriminazioni, e quella serba versa nelle condizioni peggiori²⁸.

La violazione dei diritti di proprietà esercita un impatto devastante sulla popolazione serbo-kosovara, sia nei confronti degli sfollati che intenderebbero fare ritorno ma le loro proprietà sono state usurpate, occupate abusivamente oppure distrutte (e spesso rimpiazzate da nuove costruzioni abusive), sia nei confronti della comunità serba ancora residente nel Kosovo albanese, che subisce pressioni spesso violente alla vendita delle proprietà. Benché l'amministrazione internazionale abbia disposto la creazione di un sistema speciale di giudizio per i casi inerenti la proprietà privata, e di recente quella agricola e commerciale²⁹, esiste un grave problema legato all'effettività delle sentenze. Infatti, fatto salvo un primo intervento coattivo delle forze di polizia per dare esecuzione alle sentenze, l'amministrazione internazionale non è in grado di monitorare gli eventi successivi al re-insediamento dei legittimi proprietari, i quali subiscono spesso minacce o vengono addirittura forzati ad abbandonare le proprietà.

Per quanto riguarda il diritto di accesso ai pubblici servizi e al lavoro per la comunità serba, benché l'amministrazione internazionale abbia organizzato campagne massicce di sensibilizzazione ed abbia imposto un sistema di "quote obiettivo" nell'assunzione di minoranze nei servizi della pubblica amministrazione, a dispetto dei fiumi di parole versati a condanna degli abusi e dei disservizi, sia da parte internazionale che da parte delle PISG, le discriminazioni e le oggettive difficoltà d'accesso ai servizi pubblici e al pubblico impiego per la minoranza serba sono ancora una realtà in molti ambiti³⁰.

Agli appelli al dialogo ed alla riconciliazione dei *leader* albanesi non è corrisposto alcun mutamento generale nell'atteggiamento degli Albanesi kosovari nei confronti dei Serbi, e le campagne di sensibilizzazione nei confronti dell'esigenza di re-integrare la comunità serba non hanno mai seriamente coinvolto la popolazione comune. Sicché da un lato la classe politica albanese si è rivelata incapace di promuovere la mentalità della riconciliazione tra gli strati più bassi della popolazione, dall'altro è incerto se essa stessa abbia mai realmente condiviso il valore del dialogo inter-etnico e dell'integrazione della comunità serba, o piuttosto non abbia strumentalmente utilizzato la questione per guadagnare credibilità e fiducia di fronte alla Comunità Internazionale.

²⁸ Cfr. Clive Baldwin, *Minority Rights in Kosovo Under International Rule*, *op. cit.*

²⁹ Cfr. sopra nota 16.

³⁰ In risposta ai ripetuti casi di discriminazione operati dalla pubblica amministrazione nei confronti della popolazione serba, UNMIK aveva imposto alle municipalità kosovare la creazione di specifici uffici che garantissero le minoranze contro discriminazioni e abusi nei loro confronti. Questi uffici, tuttavia, sono rimasti in massima parte inattivi o comunque inefficienti, piagati dalla corruzione dilagante.

Il tempo ha sedimentato il senso di terrore e la "mentalità di assedio" nelle enclaves, sicché a prescindere dall'esistenza reale di pericoli e discriminazioni nei suoi confronti da parte della pubblica amministrazione kosovara, la comunità serba non mostra alcuna intenzione di testare il sistema, e continua a rivolgersi ai servizi offerti da Belgrado.

Una situazione esistenziale tanto precaria esercita evidentemente un impatto negativo anche sulla scelta di rientro in Kosovo degli sfollati serbi. D'altro canto, il ritorno degli sfollati serbi ha sempre costituito la cartina tornasole del successo della missione di amministrazione internazionale in Kosovo, e per questo UNMIK ha elaborato complesse strategie e ha costruito una varietà di *task force* e di uffici per la coordinazione e la promozione dei progetti di rientro, cercando di coinvolgere la rappresentanza politica serbo-kosovara e scontrandosi di continuo con la xenofobia albanese e con le critiche di Belgrado.

La promozione dei rientri è stata spesso accelerata in contesti ancora non preparati a ricevere la comunità rientrante, incentivando il fenomeno dei "rientri temporanei", ovvero finalizzati alla sola vendita delle proprietà ricostruite con l'assistenza internazionale. Dopo i numerosi progetti di rientro serbo presso località rurali, per creare nuove *enclave* o per rafforzarne di già esistenti, nell'autunno 2005, la fame di risultati rapidi ha condotto UNMIK alla prima sperimentazione di un rientro urbano serbo a Klina, nel Kosovo nord occidentale. Gli estremisti albanesi locali, tuttavia, hanno mostrato quasi subito di non aver gradito questa imposizione. Nell'estate 2006 si contavano già otto attentati dinamitardi contro la comunità serba rientrata a Klina, diversi feriti gravi, un omicidio.

Più in generale, per quanto concerne la democraticità delle istituzioni di governo locali create da UNMIK, esiste un oggettivo problema di limitata *accountability* dei politici kosovari nei confronti dell'elettorato, favorita dal sistema elettorale promosso dalla stessa amministrazione internazionale e proliferata grazie alla debole democrazia interna ai partiti. Il sistema a liste chiuse facilita infatti la calcificazione delle gerarchie di partito, e la loro monopolizzazione da parte di "*back room operators*" in grado di accaparrarsi le risorse governative³¹.

Dal punto di vista della ricostruzione economica, la privatizzazione ha ignorato i diritti di proprietà dei lavoratori e dello Stato serbo, mentre gli ambiziosi progetti di riavviare parti dei vecchi complessi socialisti sono stati spesso contrastati, perché è mancato sufficiente interesse e capacità gestionale locale per riabilitarli. Per contro, gli speculatori interni e internazionali, interessati ad acquisire le proprietà senza versare un soldo o addirittura ricevendo sussidi e incentivi, sono stati largamente favoriti³².

Il tasso di disoccupazione misurato sulla forza di lavoro occupabile si aggira almeno intorno al 60%, con tassi che hanno raggiunto anche il 100% tra la popolazione rurale e le comunità minoritarie³³. La produzione agricola è diminuita costantemente, mentre l'economia kosovara ha cominciato a ruotare intorno alla presenza del personale internazionale e alla sua domanda di servizi. In questo modo si è creata in Kosovo un'economia *fasulla*, con un volume d'affari notevole ma la cui precaria esistenza risulta vincolata alla temporaneità dell'amministrazione UNMIK, e la cui bilancia dei pagamenti registra un passivo costante nel rapporto *import-export*. La linea di confine tra *business* e traffico illecito è incerta, e

³¹ International Crisis Group, *The Challenge of Transition*, Crisis Group Europe Report n. 170, 17 February 2006.

³² Cfr. Fabio Mini, *La Guerra dopo la Guerra*, op. cit., pag. 237.

³³ Sarah E. Archer, "Kosovo Present and Future", in *Military Review* n. 6/2003, Military Review US Army Publications, pp. 31-40, Fort Leavenworth, 2003.

la stessa gestione dei fondi da parte dell'amministrazione internazionale presta il fianco a numerose critiche.

La disastrosa situazione economica esercita un impatto negativo diretto sul sistema politico, dominato dalle logiche di clan e clientelistiche. Il processo di creazione e formazione di strutture di governo locali, improntate idealmente ai valori della libertà e della democrazia, è stato avviato su fondamenta traballanti, data l'inclusione di ex guerriglieri UÇK ai vertici della classe politica. L'amministrazione pubblica non risponde delle proprie azioni di fronte alla popolazione, e questa licenza riguarda più o meno tutti i rami di competenza delle PISG. L'esecutivo e il giudiziario sono deboli e corrotti, e gran parte della popolazione kosovara non ripone fiducia né nell'una né nell'altra. La polizia locale kosovara manca di esperienza e si dimostra incapace di combattere la diffusa criminalità e la violazione delle leggi vigenti. Molte leggi vengono applicate in maniera selettiva ed arbitraria, specialmente per ciò che concerne i diritti di proprietà. Lo stato di diritto esiste solo virtualmente, il sistema giudiziario soffre per la sua intrinseca debolezza e i giudici locali sono incompetenti a giudicare casi di violenze etniche e crimini gravi, per cui la supervisione paternalistica dell'amministrazione internazionale risulta ancora assolutamente necessaria.

In questo contesto l'atteggiamento ostruzionista di Belgrado, che promuovendo il boicottaggio ad oltranza della comunità serbo-kosovara ha sempre ostacolato ogni tentativo internazionale di integrare la minoranza e di coinvolgerla nella gestione della cosa pubblica kosovara, ha sicuramente contribuito all'insuccesso di alcune politiche UNMIK, e a rafforzare l'isolamento e la diffidenza della comunità serbo-kosovara nei confronti dell'amministrazione internazionale e delle istituzioni locali da essa create.

La mancanza di fiducia nei confronti dell'amministrazione internazionale, unita alla propaganda al boicottaggio di Belgrado e alla xenofobia della maggioranza degli Albanesi kosovari, ha comprensibilmente influenzato la partecipazione serba alla vita politica kosovara.

Il coinvolgimento serbo è sempre stato intermittente, e di volta in volta è stato necessario barattarlo con concessioni speciali da parte dell'amministrazione internazionale in materia di tutela dei diritti delle comunità minoritarie e di promozione dei processi di ritorno degli sfollati serbi.

A seguito degli eventi di marzo 2004, solamente due partiti serbi si sono presentati alle elezioni generali dell'autunno successivo: il partito SLKM³⁴ di Oliver Ivanović, che tuttavia ha poi ripreso la linea del boicottaggio, secondo le direttive di Belgrado, non ricoprendo gli otto seggi assegnati al partito, e la lista civica GIS³⁵, che ambiva a rappresentare gli interessi degli sfollati serbi ed era idealmente guidata da Slaviša Petković, egli stesso sfollato, completamente svincolato dalle direttive di Belgrado ed intenzionato alla piena partecipazione alla politica kosovara.

Nel 2004, l'assenteismo serbo alle urne è stato peraltro pressoché totale: meno dell'1% del potenziale elettorato serbo-kosovaro ha partecipato alle elezioni³⁶.

Poco mesi dopo l'appuntamento elettorale, UNMIK ha creato due nuovi portafogli ministeriali pensati per riscattare l'amministrazione internazionale rispetto alla pessima *performance* del marzo 2004 di fronte alla comunità serba, e al tempo stesso per accelerare il trasferimento di competenze alle PISG e la

³⁴ *Srpska Lista za Kosovo i Metohiju*, Lista Serba per il Kosovo e Metohija.

³⁵ *Gradanska Inicijativa Srbija*, Iniziativa dei Cittadini di Serbia.

³⁶ Votarono effettivamente circa 2000 Serbi. Cfr. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2004/907, 17 November 2004, pag. 7.

realizzazione di politiche adatte a dare al Kosovo una parvenza di multi-etnicità e democrazia. Da questo punto di vista, la partecipazione di Slaviša Petković al governo di Prishtina è stata una manna dal cielo per l'amministrazione internazionale, caduta nel momento del bisogno e di maggiore fame di risultati. E' stata così disposta la creazione di un Ministero per i Ritorni e le Comunità, affidato a Petković; e parallelamente è stato istituito il Ministero del Governo Locale, incaricato di realizzare un piano di decentramento amministrativo ritenuto necessario per promuovere l'integrazione della comunità serba e delle strutture parallele di Belgrado nel sistema kosovaro. I *leader* albanesi, che erano sempre stati scettici nei confronti del decentramento amministrativo, percepito come l'anticamera della secessione per le aree a maggioranza serba, hanno dovuto loro malgrado avviare la riforma per assecondare le richieste dell'amministrazione internazionale. Nel marzo 2005, essa è stata avviata in alcune municipalità pilota, a beneficio della comunità turca, di quella bosgnacca e di quella albanese (in un'area a maggioranza serba), mentre è naufragato clamorosamente il progetto di creazione delle unità municipali serbe, a causa delle proteste della popolazione locale albanese e della stessa comunità serba³⁷.

Per quanto riguarda il Ministero per i Ritorni e le Comunità, attribuito a Slaviša Petković, da subito si è contraddistinto per l'inattività e la corruzione, una sorta di buco nero entro le PISG, avvolto da un'aura di mistero relativamente alle sue attività. Lo stesso Ministro finì per essere indagato per uso improprio dei fondi governativi e fu costretto alle dimissioni nel novembre 2006, senza aver prodotto alcuna reale politica a beneficio della comunità serba.

Conclusioni.

Benché non esistano cifre ufficiali, e in attesa di un censimento generale, il Governo serbo e le Istituzioni Provvisorie di Governo kosovare concordano sulla stima di circa 130.000 Serbi attualmente residenti nel territorio kosovaro³⁸.

Al di là delle municipalità settentrionali, la comunità serba del Kosovo centro-meridionale vive raggruppata in insediamenti per lo più rurali e di piccole dimensioni, generalmente isolati l'uno dall'altro o collegati mediante servizi di trasporto speciali predisposti dalle autorità internazionali in collaborazione con le PISG. La fornitura idrica e quella elettrica, precarie ovunque in Kosovo, lo sono particolarmente nelle *enclave* serbe, dove l'incapacità di accedere a fonti di sostentamento reali genera una morosità diffusa, nonostante Belgrado finanzia spesso direttamente i contratti di fornitura per le *enclave*. Le restrizioni alla libertà di movimento, generate o autogenerate dalla percezione del pericolo al di fuori dell'*enclave*, limitano al minimo gli spostamenti della popolazione, i quali spesso ricorrono ancora alle scorte KFOR. L'accesso ai servizi pubblici, dalla sanità, all'educazione, alla giustizia, è garantito dai sistemi paralleli finanziati da Belgrado.

Nonostante l'amministrazione internazionale abbia disposto meccanismi di controllo presso le municipalità kosovare per evitare discriminazioni nei confronti delle comunità minoritarie; nonostante la promulgazione di una Legge anti-Discriminazione; nonostante una pletora di regolamenti disciplinanti l'inclusione delle minoranze nella pubblica amministrazione, a livello municipale come a livello centrale,

³⁷ Il decentramento amministrativo è diventato infine oggetto di discussione a Vienna, presso UNOSEK, durante i recenti negoziati per la definizione dello *status* del Kosovo.

³⁸ Un terzo vive nell'area settentrionale oltre l'Ibar, mentre due terzi della popolazione serbo-kosovara vivono dispersi nei piccoli centri del Kosovo centrale e meridionale. *Cfr.* International Crisis Group, *The Challenge of Transition*, *op. cit.*

nella polizia locale, nei corpi di protezione civile, nel *broadcasting*, è sicuramente mancata, da parte internazionale, la predisposizione di meccanismi di controllo efficienti atti a verificare la reale applicazione delle disposizioni adottate.

I maldestri tentativi della Comunità Internazionale volti a creare una società multi-etnica laddove questa non era mai esistita hanno poi contribuito ad esasperare la polarizzazione delle due comunità, piuttosto che a riconciliarle. Storicamente, infatti, le due maggiori comunità etniche del Kosovo avevano sempre vissuto insieme, ma *mai integrate* l'una con l'altra, bensì sempre separate. In questo senso, il modello di multi-etnicità kosovara si differenziava profondamente da quello bosniaco: la Comunità Internazionale ha commesso l'errore di adottare in Kosovo un approccio all'esigenza di costruire una società multi-etnica analogo a quello adottato in Bosnia-Erzegovina, senza considerare che in Kosovo non era *mai* esistita, in passato, una reale convivenza integrata tra le comunità albanese e quella serba³⁹.

Non tutte le colpe delle condizioni della comunità serba del Kosovo possono essere tuttavia attribuite in via esclusiva all'amministrazione internazionale.

La popolazione albanese kosovara attendeva da decenni l'occasione di riscattarsi dall'oppressore serbo e ha interpretato la campagna NATO contro Milošević quale avvallo internazionale alla causa del proprio diritto all'autodeterminazione fino all'indipendenza. La *leadership* politica albanese, emersa dalla contestazione pacifica o dalla guerra di liberazione, ha assunto poteri e autorità profittando di un trasferimento *unidirezionale* di competenze UNMIK, senza dovere spartire il potere con la recalcitrante minoranza serba, la cui linea di boicottaggio ne ha determinato la volontaria esclusione dalla gestione politica del Kosovo. Ovviamente, l'auto-esclusione serba dalle dinamiche politiche kosovare ha giocato indirettamente a favore della strategia politica albanese, la quale, tendenzialmente, non intendeva spartire il suo nuovo protagonismo politico con la comunità serba. Di conseguenza, i tentativi della *leadership* albanese di coinvolgere la minoranza serba nell'amministrazione del Kosovo furono generalmente una più o meno palese messa in scena per dimostrare alla Comunità Internazionale il proprio impegno alla soddisfazione degli *standard*, ma non certo una reale espressione della volontà di riconciliazione e di condivisione del potere con la comunità minoritaria, che soltanto pochi politici albanesi hanno genuinamente mostrato. La popolazione albanese kosovara, perciò, non è mai stata realmente socializzata al valore della riconciliazione e della tutela della comunità serba.

Gravi colpe in merito alla condizione della comunità serba in Kosovo pesano altresì su Belgrado. Il Governo serbo ha sempre utilizzato strumentalmente la minoranza del Kosovo quale pedina dei propri giochi politico-strategici, inducendola a considerare con diffidenza ogni tentativo dell'amministrazione internazionale di includerla direttamente nelle dinamiche di gestione amministrativa della provincia stessa, e manovrandola a proprio piacimento una volta dipendente dal sostegno economico, finanziario e assistenziale di Belgrado.

I giochi di forza tra gli attori politici coinvolti direttamente o indirettamente nell'amministrazione del Kosovo hanno travolto la voce più debole, ignorandola, plagiandola o strumentalizzandola ai propri fini: la comunità serba del Kosovo, benché forse consideri sé stessa parte attiva dei giochi di potere, di fatto ne è, e a tutti gli effetti, la vera, disorientata vittima. Vittime sono le persone comuni, che abitano in piccoli

³⁹ Denisa Kostovicova, "What Kind of Multiethnicity for Kosovo?", in Centre for the Study of Global Governance, Denisa Kostovicova and Dimitar Bechev, *Discussion Report. Kosovo: Successes and Failures of International Civil and Military Involvement*, CSGG, London School of Economics and Political Science, Discussion Paper N. 31, 30 March 2004.

villaggi rurali di poche case e un negozietto, dove la vita scorre uguale ogni giorno e dove la prospettiva di un futuro differente e migliore è talmente lontana da generare disperazione e sconforto. I giovani, se possono, emigrano, preferibilmente verso la "madrepatria", e questa necessità di fuga alimenta pericolosamente l'odio e i rancori nelle nuove generazioni.

La strumentalizzazione delle minoranze, la loro manipolazione e la loro sofferenza dovrebbe indurre tutti, direttamente o indirettamente, ad un profondo esame di coscienza: chi per primo ha pianificato queste strategie, ma anche chi non le ha sapute combattere o chi per omertà non ha fatto nulla per denunciarle. Chi ha avuto fretta di lavarsene le mani e chi subdolamente continua a gioire di fronte allo scempio dei diritti umani, ponendo le etnie in una scala gerarchica di meriti e valori atavici.