

Dott. Andrea Ludovico Petrucci

Università degli Studi di Roma Tre
Master di II Livello in

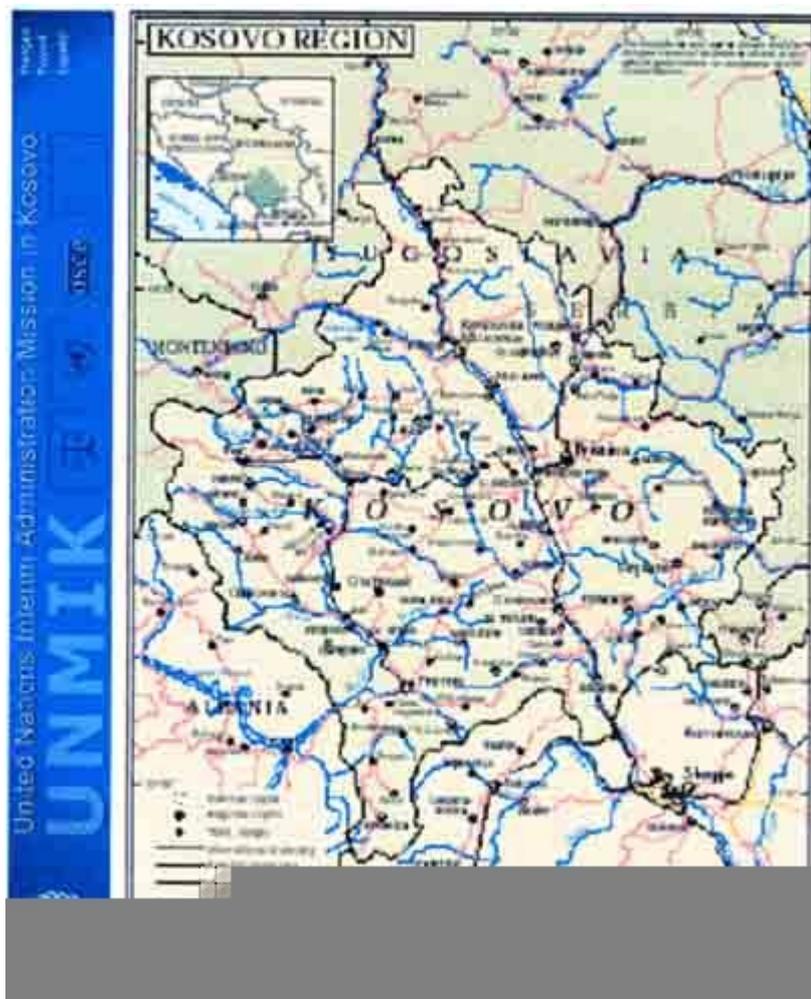
Peacekeeping and Security Studies
Aspetti inter-istituzionali
dell'intervento della forza di pace in Kosovo
(1999-2002)

Ottobre 2002

Abstract

Il presente lavoro si prefigge lo scopo di delineare una visione d'insieme del complesso gioco di relazioni inter-istituzionali presenti nell'ambito della "United Nations Interim Administration Mission in Kosovo" (UNMIK). Tale missione è stata affidata dalla Comunità Internazionale alle cure degli organi di peacekeeping delle Nazioni Unite i quali, per la prima volta, si sono trovati ad operare in un environment istituzionale caratterizzato dalla compresenza di altre due organizzazioni di alto profilo internazionale quali l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e l'Unione Europea. Dato l'alto numero di variabili geopolitiche, militari, sociologiche e storiche che hanno concorso a determinare i rapporti di forza, le dinamiche istituzionali e gli ambiti di intervento nell'area, il presente lavoro si concentra sull'analisi degli aspetti istituzionali delle operazioni di peacekeeping e di institution building operate dalle forze di pace internazionali a partire dal giugno del 1999. In particolare vengono analizzati, per ognuno dei tre attori principali, la struttura interna, l'attività svolta e le sinergie attivate a livello locale e centrale con gli altri due partner internazionali. Le fonti documentali di questo lavoro sono state principalmente informatiche, dal momento che la maggior parte dei dati utilizzati durante la stesura del testo provengono dai tre siti ufficiali dell'UNMIK, dell'UE e dell'OSCE. Inoltre la partecipazione a seminari specifici, nonché la consultazione di riviste del settore, hanno permesso di inquadrare il complesso scenario kosovaro all'interno del contesto balcanico fornendo così una cornice di più ampio respiro all'interno della quale collocare le attività della Comunità Internazionale volte al ripristino di un'autonoma capacità di autogoverno delle popolazioni dell'area.

Desidero porgere uno speciale ringraziamento al Prof. Roberto Valle, Ordinario di Storia dell'Europa Orientale presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, per il determinante sostegno datomi nella difficile ma sempre affascinante ricerca dei materiali, ed alla Dott.ssa Marina Catena, funzionaria delle Nazioni Unite, per le sue illuminanti interpretazioni dell'evoluzione istituzionale che ha caratterizzato l'UNMIK fin dai suoi primi giorni di attività.



1. Fondamenti istituzionali e politici delle operazioni in Kosovo

Le operazioni di peacekeeping e le successive misure di institution building nella regione del Kosovo trovano la loro origine negli avvenimenti del giugno 1999. Il 10 giugno infatti, a seguito della comunicazione al Consiglio di Sicurezza dell'ONU della cessazione delle ostilità nell'area (S/1999/682), il Consiglio adottò la Risoluzione 1244(1999) con la quale investiva il Segretario Generale del compito di costituire una "international civilian administration in Kosovo" come primo passo per rendere effettivo il diritto della popolazione kosovara all'autogoverno, diritto già sancito dai precedenti accordi di Rambouillet del 23 febbraio e ribadito nel testo del Patto di Stabilità dei Balcani siglato a Colonia lo stesso 10 giugno. Tale Risoluzione prevedeva la creazione e l'implementazione da parte delle Nazioni Unite di una nuova forma di partenariato inter-istituzionale tra degli organismi dell'ONU da una parte (nello specifico lo "UN Interim Administration Mission in Kosovo" - UNMIK) e delle organizzazioni internazionali formalmente distinte dall'ONU dall'altra (OSCE e Unione Europea). Il testo della Risoluzione prevedeva inoltre la presenza attiva di organizzazioni internazionali per la gestione degli aspetti umanitari (inizialmente l'UNHCR, poi anche ECHO) e la cessazione delle attività paramilitari, che si ottenne grazie alla presenza sul territorio kosovaro delle forze NATO (e "alleati" non-NATO, tra cui la Russia) nella configurazione istituzionale "KFOR" prevista dal Cap.7, par. 1, di Rambouillet.

Dal punto di vista della partecipazione europea alle operazioni dell'UNMIK la presenza di funzionari e personale appartenente all'Unione Europea ed all'OSCE (già prevista dal capitolo 5 di Rambouillet e definita nelle sue linee programmatiche nel capitolo V del Patto di Stabilità dei Balcani) ha comportato la partecipazione attiva di un nutrito numero di governi. Per quanto riguarda in particolare l'OSCE va infatti ricordato che la pratica del "secondment", ovvero la prassi secondo la quale solo i funzionari governativi dei Paesi membri possono ricoprire incarichi equivalenti al P1-P5 dell'ONU, ha fatto sì che gli stessi apparati governativi dei Paesi confinanti con l'area balcanica potessero da una parte dare il loro apporto alla ricostruzione sociale ed istituzionale del Kosovo, e dall'altra far propria quella peculiare forma di expertise che caratterizza le attività di transizione democratica e di institution building.

Il primo passo ufficiale verso l'implementazione sul campo della 1244(1999) venne compiuto dal Segretario Generale il giorno seguente l'approvazione della Risoluzione, quando designò il brasiliano Sergio Vieira de Mello come "Acting Special Representative for Kosovo". Da quel momento in poi si

succedettero le varie fasi previste in tali casi in un lasso di tempo inusualmente breve per una operazione di tale portata. Già il 13 giugno Vieira de Mello ebbe a Pristina il primo incontro ufficiale con il generale britannico Michael Jackson, comandante le forze NATO in Kosovo, e il giorno seguente, mentre l'UNHCR cominciava la distribuzione di aiuti di emergenza alla popolazione, il Segretario Generale presentava al Consiglio di Sicurezza il "Preliminary Operational Plan for Kosovo" (S/1999/672). Nel corso delle due settimane seguenti venne creato e reso operativo l'embrione di quella che sarebbe stata in seguito la complessa ed articolata struttura istituzionale dell'UNMIK.

La rapidità con cui l'intero apparato logistico ed istituzionale è stato dispiegato sul campo non deve però meravigliare più di tanto, dal momento che l'attenzione della Comunità Internazionale era già focalizzata sul Kosovo da parecchi mesi, da quando cioè, a seguito degli accordi Holbrooke-Milo_evi_ dell'ottobre 1998, l'OSCE ricevette il via libera per l'implementazione di una "Kosovo Verification Mission" (KVM) incaricata inizialmente di monitorare il reale livello di violenza interetnica in Kosovo, ma il cui bilancio finale ha rappresentato un sonoro fallimento sia in termini di prestigio dell'OSCE che, soprattutto, della condizione di vita della popolazione kosovara, abbandonata al libero arbitrio serbo nel momento di maggiore tensione.

Un'ottima analisi dell'ingloriosa (dis)attività della KVM è stata realizzata a caldo dalla rivista "Limes", la quale in vari interventi pubblicati in più riprese ha veicolato le pesantissime accuse portate da alcuni testimoni ed operatori occidentali contro l'operato degli USA sotto bandiera OSCE. Il contributo più sostanzioso, sia in termini di contenuti che di varietà di opinioni, è dato dalla trascrizione di una tavola rotonda, dall'evocativo titolo "Che cosa faceva l'OSCE in Kosovo?", a cui sono stati invitati a partecipare alcuni degli ex-verificatori del KVM appartenenti a diverse nazionalità. Gli argomenti principali della discussione sono stati l'effettivo livello di violenza razziale in Kosovo nei primi mesi del 1999 (tale da giustificare, o meno, il successivo intervento della NATO), e la gestione da parte degli USA delle operazioni di intelligence e di data gathering durante le operazioni condotte dalla missione dell'OSCE. Nel primo caso, pur con sfumature diverse, quasi tutti i partecipanti alla tavola rotonda si sono detti d'accordo sulla sproporzione tra gli atti di violenza effettivamente compiuti in quei mesi in Kosovo e la percezione (amplificata e distorta) che se ne è voluta dare attraverso i media occidentali. Se infatti nessuno ha negato la presenza di un pesante clima di intimidazione da parte serba nei confronti della popolazione kosovara di origine albanese, pochi hanno sostenuto che fosse in atto una campagna di "pulizia etnica", o anche solo una regolazione di conti su vasta scala. Gli episodi di violenza accertati non solo erano infatti (almeno in parte) attribuibili ad entrambe le etnie, ma soprattutto non erano caratterizzati da parte serba da una prassi "scientificamente preordinata" tale da configurare una volontà politica di eliminazione fisica (o di deportazione coatta) dell'avversario. Si è trattato in realtà, sempre secondo i partecipanti al dibattito, di una operazione di "guerra psicologica" attuata per mezzo di minacce, disagi crescenti alla popolazione e provocazioni, volta sì all'allontanamento della componente albanese dal territorio della FRY, ma senza quelle caratteristiche di violenza aperta ed indiscriminata tipica delle "pulizie etniche" dichiaratamente tali (si pensi ad Auschwitz o al Ruanda). Lo scopo di Belgrado era infatti quello di una progressiva "Reconquista" del Kosovo, cosa che non implicava necessariamente l'eliminazione degli albanesi in quanto tali: tanto è vero che la fuga dei profughi veniva permessa (se non addirittura vista di buon occhio), e mai impedita o repressa.

Il secondo punto del dibattito, strettamente legato al primo, è quello che forse può aiutare ancora meglio a comprendere il perché sia stato possibile istituire e rendere operativa la missione UNMIK a distanza di poche decine di ore dalla fine dei bombardamenti in Kosovo e in Serbia. La questione del ruolo svolto dagli USA all'interno dell'"institutional framework" dell'OSCE ha infatti visto tutti i partecipanti alla tavola rotonda unirsi in un unanime coro di protesta contro la malcelata egemonia degli Stati Uniti sia sul piano politico che tecnico. Si è lamentata in particolare la mancanza di un significativo coordinamento tra i funzionari della KVM durante l'intera missione (i cui vertici, caratterizzati da frequenti "rimpasti" di personale, erano saldamente in mano agli USA), accompagnata da una pessima gestione del flusso delle informazioni sensibili che venivano raccolte dagli osservatori OSCE. Ma l'analisi delle cause del fallimento della missione è spinta ben oltre: portando il discorso dal piano oggettivo a quello delle possibilità, e tracciando una linea immaginaria che unisce la chiara non collaborazione statunitense alla immotivata e frettolosa evacuazione (coatta) del personale OSCE, seguita con pronta solerzia dai primi bombardamenti, i convenuti hanno concluso amaramente che la KVM, a cui essi stessi avevano fatto parte e di cui erano stati inconsapevoli esecutori, altro non era stata se non un military survey ordinato ad ottenere con mezzi civili informazioni militari da utilizzare nella campagna area che sarebbe comunque seguita al (già predisposto) ritiro degli osservatori OSCE dalla scena kosovara.

Anche ammesso che quest'ultima considerazione non sia da tenere conto in quanto di parte, o anche solo "avventata", rimane il fatto che il passaggio delle consegne dalla KVM all'UNMIK è stato caratterizzato da un continuum istituzionale che ha permesso a quest'ultima di partire avvantaggiata sia sul piano giuridico che logistico utilizzando i canali già aperti dalla Verification Mission. Prova ne è che nel testo della Decisione n° 305 del 1° luglio 1999 con cui l'OSCE istituisce l'OSCE Mission in Kosovo (OMiK, ovvero lo spazio istituzionale occupato all'interno dell'UNMIK) si assegnano a questa nuova missione sia i fondi residui che i "physical assets" lasciati (frettolosamente) sul campo dalla KVM alla sua partenza. Questo a riprova della presenza di forti elementi di continuità nelle attività della Comunità Internazionale in Kosovo, continuità che ha permesso un così rapido dispiegamento di uomini e mezzi per una operazione di peacekeeping tanto complessa ed articolata quanto quella portata avanti dall'UNMIK.

2. Struttura dell'UNMIK e sue interazioni con l'OSCE e l'UE

La "UN Interim Administration Mission in Kosovo" è la prima missione ad adottare un approccio istituzionale talmente innovativo da superare perfino quello "inter-Agency", già di per sé molto avanzato, impiegato in molti casi dal Sistema delle Nazioni Unite per attivare sinergie istituzionali positive e massimizzare le risorse disponibili.

Nello specifico, l'organigramma principale dell'UNMIK ricomprende due elementi "ibridi" rappresentati dal Deputy Special Representative for Institution-Building (OSCE) e dal Deputy Special Representative for Reconstruction (EU), i quali rivestono il doppio ruolo di Capo-missione rispettivamente dell'OSCE e dell'UE ed al tempo stesso quello di Deputy Special Representative del Segretario Generale dell'ONU. Questa struttura tricefala inaugura di fatto il primo "esperimento" di co-direzione di una operazione di peacekeeping e institution building tanto complessa quanto quella kosovara, e configura per la prima volta un organigramma che anche nelle sezioni medie ed inferiori procede su tre binari paralleli: quello del personale impiegato dall'ONU ("Police and Justice" e "Interim Civil Administration") e quelli occupati dai funzionari e operatori dell'OSCE e della EU. Ognuna delle tre Organizzazioni che partecipano a pieno titolo all'UNMIK continua infatti a mantenere una propria identità istituzionale e quindi utilizza le sue proprie procedure di selezione del personale, pur nel rispetto del comune mandato di cui alla Risoluzione 1244(1999).

La prima conseguenza sul piano pratico di questa configurazione istituzionale "a geometria variabile", è che la stessa struttura operativa dell'UNMIK ricalca questa tripartizione di competenze. Tutte le attività sul campo traggono infatti la loro origine dai quattro pilastri fondamentali ("Pillars"): Polizia e Giustizia, a gestione UN; Amministrazione Civile, anch'essa a gestione UN; Democratizzazione e Institution Building, portata avanti dall'OSCE; e Ricostruzione e Sviluppo Economico, gestiti dall'UE. Il tedesco Michael Steiner, in quanto attuale SRSG dell'UNMIK ha il compito di supervisionare il lavoro svolto dalle quattro sezioni e al tempo stesso funge da liaison officer tra il Segretario Generale ed i Governi e le Organizzazioni Internazionali operanti nell'area.

2.a - Il primo Pilastro: Polizia e Giustizia

Il mantenimento dell'ordine pubblico in un contesto come quello in cui si trova ad operare l'UNMIK è di fondamentale importanza non solo per la prevenzione e la repressione della violenza interetnica (spesso di matrice politica ed indotta da focolai esterni a ridosso dell'area) ma anche per garantire alle forze di pace operanti in loco di poter portare avanti i propri compiti in un contesto di fattiva collaborazione da parte della popolazione. In tal senso vanno gli sforzi compiuti dal corpo di polizia civile internazionale delle Nazioni Unite (UNMIK Police) che serve in Kosovo sotto la diretta responsabilità del SRSG e sotto la supervisione del Police Commissioner dell'UNMIK. Il quartier generale è a Pristina, da dove vengono coordinate le attività dei cinque distaccamenti regionali di Pristina, Pec, Gnjilane, Prizren e Mitrovica, che rimangono comunque sotto la diretta responsabilità operativa dei rispettivi Uffici Regionali.



Posto di blocco italiano a Junik, in primo piano un graduato del 5° Rgt. Lancieri Novara e sullo sfondo un'auto sospetta fermata.

Il ruolo che tali forze di polizia sono chiamate a svolgere in Kosovo è nettamente più complesso di quanto sinora richiesto alle forze di polizia civile delle Nazioni Unite operanti in scenari di peacekeeping. In questo caso infatti non si tratta di svolgere un mero controllo dell'ordine pubblico quanto di portare avanti una serie di attività volte alla formazione di una coscienza civica nella popolazione tale da far nascere una autonoma richiesta di sicurezza e ordine pubblico e porre così le basi per il successivo training di alcuni elementi idonei a formare la struttura portante della futura polizia kosovara (Kosovo Police Service). Il KPS verrà infatti chiamato ad essere una forza di polizia professionale, imparziale ed indipendente che sia in grado di far rispettare la legge e l'ordine pubblico "according to international recognized standards". Per ottenere tale risultato, UNMIK Police è stata strutturata in modo da passare attraverso tre fasi successive. In una prima fase la KFOR è stata incaricata di assicurare la sicurezza e l'ordine pubblico fino a quando la presenza civile internazionale non fosse stata in grado di assumersi tale compito. Fino al trasferimento di tale responsabilità la polizia civile dell'UNMIK, che man mano andava acquisendo organico (in un primo tempo grazie a trasferimenti di personale dalle altre missioni ONU nei Balcani e successivamente per mezzo di invii ad hoc da parte della Comunità Internazionale), aveva il compito di affiancare la KFOR nelle mansioni riguardanti gli affari di polizia e di stabilire collegamenti con le controparti locali ed internazionali operanti nell'area al fine di proteggere le installazioni e il personale internazionale presente in Kosovo; le unità di confine dell'UNMIK collaboravano inoltre con quelle della KFOR per il controllo delle frontiere. Nella seconda fase, una volta che l'UNMIK ha rilevato la KFOR dai compiti di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica, la polizia civile dell'UNMIK si è occupata dei normali compiti di polizia ed è stata investita di "executive law enforcement authority": solo a questo punto l'UNMIK Police ha ricevuto l'armamento di ordinanza. A partire da questo momento è stata curata la formazione del personale locale selezionato per far parte della futura polizia kosovara (KPS), al quale sono stati fatti seguire dei corsi ad hoc presso l'accademia di polizia (Kosovo Police Service School) operata dal personale OSCE. Nella terza fase, una volta che un numero sufficiente di polizia locale sarà stata addestrata e formata, l'UNMIK trasferirà gradualmente le responsabilità delle funzioni di polizia al Kosovo Police Service.

Per quanto riguarda la cornice legale all'interno della quale si è mosso l'UNMIK, va subito detto che come suo primo atto ufficiale la neo-insediata Amministrazione Internazionale ha emesso il Regolamento

1999/1 con il quale definiva il quadro giuridico di riferimento per tutte le attività svolte in Kosovo sia dal personale locale che internazionale. La legge applicabile è stata individuata nel corpus normativo in vigore al 22 marzo 1989, prima cioè dell'arbitraria abolizione dell'autonomia del Kosovo da parte di Belgrado, al quale si sarebbero man mano aggiunti (o se del caso sostituiti) i successivi Regolamenti dell'UNMIK volti alla creazione di un impianto giuridico libero, indipendente e multi-etnico. Al fine di facilitare l'armonizzazione della preesistente struttura normativa con i Regolamenti UNMIK, l'OSCE è stato richiesto di approntare un centro di studi giuridici ("Kosovo Law Center", reso operativo nel giugno 2000) e un'autorità di tutela a cui i cittadini potessero fare riferimento in caso di dispute o chiarimenti di carattere legale ("Ombudsperson", attivo dal novembre 2000).

Per quanto riguarda infine il sistema giudiziario, uno dei maggiori referenti istituzionali è stato fin dall'inizio della missione il Tribunale per i crimini di guerra della Ex-Yugoslavia. A livello locale sono stati poi compiuti degli importanti passi per la creazione di un sistema giudiziario di ispirazione democratica che garantisse degli standards occidentali basati sui diritti dell'uomo e sul rispetto delle minoranze; in questo senso va l'istituzione del Kosovo War and Ethnic Crimes Court, del Kosovo Court for Human Rights e del Kosovo Judicial and Prosecutorial Council. Inoltre, già il 30 giugno del 1999, il SRGS De Mello ha nominato i primi nove giudici i quali, a causa della situazione sociale ancora molto fluida, hanno cominciato il loro servizio servendosi di una "Tribunale mobile" che si è occupato dei casi di coloro quali erano stati messi in stato di fermo dal personale della KFOR. Il 13 dicembre, in occasione dei primi sei mesi della presenza dell'UNMIK in Kosovo, il nuovo SRGS Bernard Kouchner ha annunciato l'entrata in vigore del nuovo codice penale stilato da esperti kosovari con il supporto del Consiglio d'Europa. Nella stessa occasione è stato inoltre reso noto che si sarebbe provveduto a breve alla nomina di circa 400 nuovi giudici e funzionari di giustizia. Nonostante tale impegno per fornire gli apparati giudiziari dei mezzi idonei per lo svolgimento dei delicati compiti richiesti dalla situazione (si pensi ad esempio ai tanti omicidi di matrice etnica o politica perpetrati ai danni della popolazione civile all'indomani dell'inizio dei bombardamenti NATO e di cui solo in quei giorni si scoprivano le reali proporzioni), il 3 marzo del 2000 il Segretario Generale nel suo Report al Consiglio di Sicurezza sullo stato della missione in Kosovo si è appellato con forza agli stati membri al fine di ottenere fattiva collaborazione sotto forma di invio di personale qualificato "to cement the rule of law and build on the achievements [UNMIK] has made so far". In seguito a tale appello il 9 agosto vengono nominati ulteriori 139 giudici e 309 "lay judges" (una sorta di giudice di pace). Infine, il 22 maggio del 2001, per consolidare i risultati raggiunti e coordinare al meglio le risorse impiegate viene creato l'attuale I Pilastro ("Police and Justice"), che riunisce in sé l'UNMIK Police e il "Department of Judicial Affairs", precedentemente assegnati al II Pilastro ("Civil Administration").

2.b - Il secondo Pilastro: Amministrazione Civile

Gli aspetti amministrativi di cui si occupa il secondo pilastro dell'UNMIK, a differenza che nelle altre missioni di peacekeeping, non si limitano all'organizzazione della logistica e dell'amministrazione interna alla missione ma ha come compito istituzionale quello di ricostruire un intero sistema-paese: dal catasto alle pensioni, dalla sanità alla scuola. Questo enorme compito è stato reso possibile dalla ripartizione del territorio del Kosovo in 5 regioni amministrative, suddivise a loro volta in 30 municipalità, nelle quali è stato posto il baricentro gestionale della cosa pubblica. Va poi tenuto presente che l'apparato amministrativo dell'UMIK si è trovato ad operare in una regione nella quale, fin dal marzo del 1989, per protesta contro la sottrazione dell'autonomia da parte del governo federale di Belgrado e per tutelarsi dalle discriminazioni operate dai serbi, era stato creato da parte dei kosovari di origine albanese una sorta di "governo parallelo". Di fatto i kosovari hanno cessato di fornire informazioni "sensibili" alle autorità della FRY e si sono appoggiati a delle "amministrazioni ombra" gestite dall'etnia albanese. Si è quindi andato creando nei dieci anni precedenti all'intervento internazionale una sorta di stato nello stato il quale, pur fornendo una parvenza di autonomia, ha poi di fatto reso la vita complicata al personale dell'UNMIK incaricato di riprendere le fila di questi flussi di dati "schizofrenici" che da parte serba indicavano alcuni assetti amministrativi (dal catasto alle auto, dalla scuola alla sanità) mentre invece la situazione reale era ben diversa da quanto registrato a livello ufficiale. Nel giugno del 1999 coesisteva dunque in Kosovo una struttura di governo parallela, separata e non intercomunicante, formata da un lato dagli apparati della FRY che da dieci anni tutelavano gli interessi della minoranza serba, e dall'altro dagli organi della "Repubblica Kosova" il cui presidente Rugova, coadiuvato da un governo ombra e da un "parlamento popolare", hanno gestito la cosa pubblica tramite un'amministrazione parallela. Di fatto i cittadini di origine albanese frequentavano scuole etniche (spesso le lezioni venivano effettuate nelle abitazioni

private), utilizzavano i servizi sanitari forniti dagli stessi albanesi del Kosovo e commerciavano quasi esclusivamente tra di loro, escludendo così dai normali rapporti sociali le altre etnie presenti in Kosovo (principalmente i serbi, ma anche i Rom, gli Ashkali, i turchi, gli egiziani, etc). Dal punto di vista prettamente amministrativo questo ha significato che all'arrivo dei funzionari dell'UNMIK non esisteva negli archivi dell'amministrazione serba in Kosovo alcun riferimento agli eventi degli ultimi dieci anni: nessun dato catastale, censuario, anagrafico o relativo agli automezzi circolanti. Si è dunque reso necessario un paziente lavoro di cesello per recuperare i dati mancanti e correggere quelli deformati dalle parti, e poter così procedere alle attività basilari per un normale riprendere della vita civile, primo fra tutti il censimento ai fini elettorali .

E' in questo complesso contesto istituzionale che si situa la creazione da parte dell'UNMIK, già nel luglio del 1999, del Kosovo Transitional Council (KTC). Il Consiglio è stato voluto come primo "laboratorio politico" dove le diverse realtà kosovare (società civile, gruppi politici, rappresentanze religiose e minoranze) potessero confrontarsi e definire delle linee programmatiche comuni per la gestione amministrativa del territorio, pur sotto la guida e la supervisione degli organi dell'UNMIK. Il KTC ed i suoi Comitati ad hoc hanno riunito insieme i kosovari di tutte le etnie, anche quelle minoritarie, per consigliare l'UNMIK sulle priorità e sull'approccio più adatto da adottare nel gestire gli affari amministrativi in un mosaico culturale tanto complesso come quello kosovaro. Al KTC è stata successivamente aggiunta una rappresentanza dello Interim Administrative Council (IAC) così da trasformarlo in una sorta di pre-parlamento dove fossero rappresentate le varie "anime" del Kosovo.

Alla fine del 1999 è stata creata la prima vera struttura di governo congiunta, intesa a fornire un'autonoma capacità di autogoverno alla dirigenza kosovara. I tre leaders kosovari di etnia albanese che presero parte agli accordi di Rambouillet del giugno del 1999 hanno infatti siglato il 15 dicembre un accordo quadro per la condivisione della gestione ad interim degli affari amministrativi fino alle elezioni per i consigli comunali e per l'Assemblea legislativa. L'Accordo prevedeva la creazione di una struttura amministrativa a guida congiunta UNMIK-Kosovara, il Joint Interim Administrative Structure (JIAS), formato da un nucleo composto dal KTC e da un Interim Administrative Council (IAC), composto da otto membri: oltre ai tre firmatari dell'accordo, a cui va aggiunto un quarto elemento kosovaro in rappresentanza dell'etnia serba, completano il Consiglio quattro funzionari dell'UNMIK. La caratteristica politica del JIAS è quella di essere diretto dallo SRGS (che mantiene la funzione legislativa ed esecutiva) e di includere virtualmente tutte le realtà politiche, sociali e religiose presenti in Kosovo che sono così chiamate a condividere l'onere dell'amministrazione pubblica insieme all'UNMIK. Uno dei compiti principali dello IAC, a differenza del KTC che svolge prevalentemente attività di tipo consultivo, è quello di gestire 20 Dipartimenti amministrativi (di cui 15 affidati alle Nazioni Unite, 4 alla UE ed uno all'OSCE); ognuno dei Dipartimenti è diretto dal due "Co-Heads", uno scelto tra i funzionari UNMIK e l'altro espressione di una delle realtà kosovare. Inoltre, a partire dalla data del 31 gennaio 2000, sono state messe al bando tutte le strutture parallele di natura politica, esecutiva e giudiziaria, facendo così definitivamente chiarezza sul piano istituzionale ed inaugurando una nuova fase di attività caratterizzate dalla certezza del diritto e da chiare ripartizioni funzionali delle responsabilità di governo.

I due incarichi principali assegnati ai quaranta Co-Heads si possono riassumere in due parole chiave: "amministrazione" e "kosovarizzazione". Se infatti il primo compito dei "ministri del Kosovo" è quello di supervisionare attivamente alla corretta gestione della cosa pubblica, il task più impegnativo è sicuramente il secondo ovvero la graduale acquisizione da parte degli Heads kosovari della necessaria "expertise" per un corretto svolgimento di tali attività di supervisione ed indirizzo. Rientrano inoltre tra i compiti dei Co-Heads il coordinamento a livello comunale dei "Municipal Councils", organi indipendenti dallo IAC ed insediati dall'UNMIK per gestire gli aspetti amministrativi della fase di transizione in attesa delle elezioni comunali dell'ottobre 2000. Tale autonomia gestionale è stata direttamente mutuata dall'esperienza dell'Unione Europea in materia di sussidiarietà, e consente quindi alle entità comunali di esercitare poteri e responsabilità parallelamente ed in concerto con i Dipartimenti Amministrativi dello IAC.

2.c - Il terzo Pilastro: Democratizzazione e Institution Building

Il terzo pilastro rappresenta il luogo istituzionale nel quale l'OSCE prende parte come soggetto attivo alla struttura dell'UNMIK. Le modalità dall'intervento vengono definite dalla Risoluzione 1244/99, la quale assegna all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa il compito di implementare una serie di attività volte alla creazione dei presupposti politici e sociali per lo svolgimento di "free and fair elections". Il mandato politico per la creazione dell'OMiK è contenuto nella Decisione n° 305 del 1° luglio 1999 (vedi cap.1) con la quale è stata recepita la Ris. 1244/99 e nella quale vengono fornite indicazioni di natura anche tecnica per l'implementazione della missione. I compiti affidati all'OSCE nell'ambito dall'UNMIK sono raggruppabili in quattro ambiti principali: "Police Education and Rule of Law" (vedi cap. 2.a); "Democratization and Human rights"; "Media Affairs" ed "Elections". Per attuare il suo mandato l'OSCE si è servita di una serie di "Independent Bodies", creati da regolamenti UNMIK e dotati di una certa autonomia gestionale, i quali hanno costituito una sorta di "esecutivo" in seno all'OMiK. In particolare vanno ricordati l'Ombudsperson per la tutela dei diritti umani, il Temporary Media Commissioner posto a controllo dell'attività dei media in territorio kosovaro, e le due Election Commissions (quella Centrale e quella per le "municipalities") per supervisionare l'andamento delle elezioni comunali (ottobre 2000) e parlamentari (novembre 2001).

Per quanto riguarda le attività di democratizzazione l'OSCE, avendo rilevato la mancanza di un adeguato numero di partiti rappresentativi della complessa realtà sociale kosovara, ha attivato una serie di iniziative volte allo sviluppo di un nucleo di proposte politiche all'interno dei preesistenti gruppi etnici e sociali. A tal fine è stato creato il Political Party Consultative Forum (PPCF), un meccanismo attraverso il quale le aggregazioni politiche hanno potuto dialogare e definire le loro linee programmatiche e le alleanze in vista delle elezioni amministrative e parlamentari, come anche confrontare le proprie idee e necessità con i rappresentanti della Comunità Internazionale. Un altro programma è stato poi dedicato alla formazione a livello sia pratico che teorico ai candidati alle elezioni municipali e a coloro i quali manifestavano l'intenzione di assumere un ruolo attivo nella gestione delle comunità locali (in particolare il personale della pubblica amministrazione e le ONG). Il Responsible Governance and Civic Participation Programme (ReGoCiP) ha infatti offerto corsi sulle responsabilità degli attori governativi nei confronti della popolazione e sulla partecipazione delle realtà non governative alla gestione dell'amministrazione locale. A tal proposito la Civil Society Academy dell'OSCE, in collaborazione con il Kosovo Civil Society Foundation (KCSF), ha supportato la creazione delle ONG locali e le ha fornite del know-how necessario per interagire in modo propositivo con le autorità municipali e governative nella formulazione ed implementazione delle politiche di interesse generale. Nella stessa direzione è poi andato il programma "Your Municipality - Your Rights", inteso a sensibilizzare la cittadinanza riguardo la necessità di una collaborazione attiva nei confronti degli organi amministrativi. In vista delle elezioni municipali di ottobre, è stato poi creato nel febbraio 2000 l'Institute for Civil Administration (ICA) con lo scopo di formare i quadri ed i dirigenti delle nascenti amministrazioni comunali. Dopo le elezioni parlamentari del novembre 2001, l'OSCE ha focalizzato il suo lavoro sul capacity building e sull'interazione inter-istituzionale, concentrando i suoi sforzi principalmente nel trasferire ai funzionari governativi i concetti base posti a fondamento delle amministrazioni pubbliche democratiche (quali le "best practices" e il "good governance"). È stata inoltre attivata una Assembly Support Initiative (ASI) che fornisce supporto specializzato ai membri del Parlamento in una serie di aree critiche, in particolare per quanto riguarda i principi del parlamentarismo, il ruolo delle Commissioni parlamentari, le regole di etica e trasparenza nel rapporto coi Media, la preparazione della finanziaria ed i collegamenti con le assemblee delle autonomie locali.

Per quanto riguarda poi la tutela dei diritti umani, essa è stata attuata creando degli organismi che aiutassero a monitorare le violazioni commesse a livello sia locale che regionale, e a fornire la cittadinanza di uno strumento affidabile e credibile con il quale dialogare e informare/informarsi sugli accadimenti. A tal fine il 28 marzo del 2000, su proposta dell'OSCE, lo IAC istituì l'Ombudsperson il cui mandato è quello di promuovere e proteggere i diritti e le libertà dei kosovari mentre il 12 luglio, a distanza di un anno dalla dichiarazione del Segretario Generale sulla necessità di impiegare una figura istituzionale a tutela dei diritti umani in Kosovo, il SGSR ha nominato un giurista polacco specializzato in diritti umani come primo Ombudsperson del Kosovo. Una caratteristica fondamentale, che aggiunge autorevolezza ad una figura tanto delicata, è che tale istituzione è destinata a rimanere in funzione anche dopo la conclusione della missione dell'UNMIK, offrendo in tal modo la garanzia di una protezione estesa nel tempo a coloro i quali si fossero affidati all'Ombudsperson per vedere rispettati i propri diritti. La tutela delle minoranze è poi passata anche attraverso l'attività dello Smaller and Special Interest

Communities il quale, grazie ad una rete di "community centres" dislocati nelle aree dove maggiore era la presenza di minoranze etniche, è stato chiamato a creare e supportare le condizioni socio-politiche per un maggior coinvolgimento dei cittadini nel processo di decision-making a livello locale; tali centri rappresentano infatti il luogo privilegiato per assistere le comunità locali nello sviluppo di iniziative democratiche in campo civico e politico.

L'opera di indirizzo dei Media kosvari ha contribuito sensibilmente alla diminuzione del livello di conflittualità tra la popolazione grazie alla costante attività di controllo e repressione degli episodi di "hate speech", e tramite la promozione della collaborazione da parte della popolazione locale con gli operatori di pace internazionali. Per coordinare tali attività l'UNMIK ha istituito il 17 giugno del 2000, con i Regolamenti 2000/36 (relativo alle emittenti radiotelevisive) e 2000/37 (relativo alla stampa), la figura del Temporary Media Commissioner il quale è nominato dallo SRSG ed è responsabile per lo sviluppo e la promozione di Media indipendenti e professionali, oltre a supervisionare il rispetto delle normative che regolano il settore, primo fra tutti il Broadcast Code of Conduct (il TMC può irrogare un ampio spettro di sanzioni al fine di farne rispettare i termini). L'OSCE ha poi collaborato con l'attività della "Radio Television Kosovo" (finanziata in gran parte dall'Unione Europea) nel fornire informazioni nelle varie lingue locali sulle attività dell'amministrazione internazionale del Kosovo.

Il compito senz'altro più delicato e determinante dell'intera missione OMIK è stato la preparazione e il controllo delle elezioni municipali e parlamentari. Per preparare tali eventi è stata creata la Central Electoral Commission (CEC) con Regolamento UNMIK 2000/21, la quale ha a sua volta istituito 30 Municipal Election Commissions (MEC) chiamate a risolvere i numerosi problemi, di natura non solo tecnica, che hanno caratterizzato le elezioni degli enti locali. Per quanto riguarda infatti le comunali del 2000 ai problemi di ordine amministrativo in merito alla registrazione per le votazioni (vedi sopra) si sono sommati quelli politici, ovvero le indebite pressioni di Belgrado affinché i kosvari di etnia serba boicottassero le elezioni. Nonostante infatti i vari MECs avessero formato e successivamente insediato in ogni comune delle commissioni elettorali (il più possibile) indipendenti, i serbi del Kosovo non hanno neppure partecipato alla fase di registrazione degli aventi diritto al voto. A seguito di tale situazione è stato creato subito dopo le elezioni un comitato ad hoc ("Transition Task Force") composto da membri del primo e del terzo Pilastro dell'UNMIK (UN e OSCE) che si è occupato da una parte di identificare le ragioni del comportamento dei serbi kosvari in vista di possibili correttivi da applicare nelle successive elezioni parlamentari del 2001, e dall'altro di fornire un supporto formativo ai nuovi responsabili amministrativi comunali democraticamente eletti. Tale attività formativa è stata gestita dal Department of Local Administration (DLA) unitamente all'ICA dell'OSCE, i quali hanno offerto seminari "full-immersion" sul ruolo svolto dalle assemblee locali, ed in particolare riguardo a temi quali il conflict-resolution, lo sviluppo economico, la partecipazione della società civile al governo locale, il ruolo delle opposizioni (da sempre grandi assenti nel panorama politico kosovaro, sia da parte serba che albanese) ed i diritti umani (idem). Per quanto riguarda invece le elezioni per l'Assemblea del Kosovo del novembre 2001, dal momento che il clima politico in Serbia e nella FRY era mutato sensibilmente dopo la (relativamente) pacifica "detronizzazione" di Milo_evi_i i serbi kosvari hanno potuto partecipare attivamente alle elezioni parlamentari. Anche in questo caso si sono comunque verificate delle resistenze, dovute a rivendicazioni di carattere linguistico da parte della minoranza turca; trattandosi però di problemi di natura tecnica sono stati risolti in seno alla CEC. È poi importante rilevare come il clima preelettorale generale si sia stemperato sensibilmente nel momento in cui nei tre comuni privi di rappresentanza a causa del boicottaggio dell'ottobre 2000 l'UNMIK ha infine insediato delle rappresentanze che riflettessero le proporzioni delle etnie presenti in ognuna delle municipalità. Inoltre con il Regolamento 2001/9 del 15 maggio l'UNMIK aveva promulgato il Constitutional Framework For Provisional Self-Government il quale contiene tutti gli elementi essenziali per la creazione di una autonoma amministrazione del Kosovo, oltre a fungere da linea guida per l'adeguamento agli standards democratici occidentali. In conseguenza dell'entrata in vigore del Constitutional Framework, le attività di amministrazione civile del secondo pilastro hanno subito una parziale riduzione secondo quanto disposto nel capitolo 5 del documento. In particolare, all'amministrazione kosovara sono riservate le competenze relative alle attività di "ordinaria amministrazioni interna", mentre al SGRS rimangono delegate tutte quelle attività paragonabili alle competenze federali in materia di politica estera nonché di controllo ultimo sull'operato delle autorità kosovare.

Dopo le elezioni dell'Assemblea del Kosovo nel novembre del 2001 sono passati circa tre mesi e mezzo prima che venisse definito l'assetto politico ed etnico del nuovo governo. Dal 4 marzo 2002 l'UNMIK ha potuto infine cominciare una lenta ma inesorabile "ritirata istituzionale" che è consistita nel ridurre

progressivamente la sua presenza attiva all'interno delle istituzioni kosovare, limitandosi ad una funzione di tipo consultivo. Ovviamente non è previsto un ritiro completo né rapido del personale internazionale prima che il SRSG abbia constatato la presenza di una capacità gestionale autonoma e sostenibile nel tempo da parte della dirigenza kosovara, dal momento che lo stesso Rappresentate del Segretario Generale è ancora ritenuto dal Consiglio di Sicurezza il responsabile diretto dell'operato delle istituzioni operanti in Kosovo. L'UNMIK si impegnerà dunque in primo luogo a compiere un'opera di "depoliticizzazione" degli organi istituzionali per contrastare la tendenza, emersa fin dalle elezioni dell'ottobre 2000 e che ha interessato le amministrazioni locali di buona parte della regione, a occupare posti tecnico-amministrativi con esponenti politici o etnici privi delle necessarie competenze. Al tempo stesso il III Pilastro (OSCE) verrà incaricato di promuovere i valori democratici della trasparenza e del rispetto dei diritti umani. In definitiva lo status istituzionale del Kosovo può a grandi linee essere paragonato a quello di una quasi-federazione, dove i poteri concessi all'Assemblea, al Governo e agli altri Organi costituzionali previsti dal Constitutional Framework si limitano principalmente gli affari interni, mentre il SGRS è investito delle questioni di politica estera, o comunque riguardanti la sfera esterna.

Si è trattato dunque di riuscire a "by-passare" il governo federale di Belgrado fino a che non venissero ripristinate le condizioni politiche necessarie ad un reinserimento a pieno titolo del Kosovo all'interno dell'amministrazione della FRY. Il testo della 1244(1999) infatti non prevede una diversa allocazione geopolitica del Kosovo per cui se la Comunità Internazionale dovesse ritenere opportuno garantire alla regione una maggiore autonomia sia formale che sostanziale si renderà necessaria una successiva Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, probabilmente preceduta da documenti politici sulla falsariga di quanto già avvenuto nel 1999 con la "trojka" Rambouillet - Patto di Stabilità - Risoluzione 1244.

2.d - Il quarto Pilastro: Ricostruzione e Sviluppo Economico

La presenza dell'Unione Europea e dei suoi stati membri nello scenario kosovaro si colloca su un diverso piano rispetto a quello, prevalentemente istituzionale, occupato dagli altri tre pilastri. Fino al 1998 le relazioni tra l'Unione Europea ed il Kosovo passavano infatti da Belgrado, dove era presente dal 1981 una Rappresentanza della Commissione creata a seguito degli accordi di cooperazione economica siglati nel 1980 dall'allora Comunità Europea. L'Accordo venne rescisso nel novembre del 1991 (per ovvie ragioni geopolitiche), mentre la Rappresentanza sopravvisse alla dissoluzione della Federazione ed è tutt'ora attiva. Con la conclusione dell'intervento della NATO nel 1999 e la successiva partecipazione dell'Unione al quarto Pilastro dell'UNMIK la presenza europea è andata sensibilmente aumentando in termini sia qualitativi che quantitativi. Oltre infatti al bilancio stanziato per ottemperare agli impegni presi nell'ambito dell'UNMIK (pari a più di 700 milioni di euro nel triennio 1999-2001, di cui circa 300 nel solo 2001), la Commissione ha istituito nel febbraio del 2000 la European Agency for Reconstruction (EAR), con sede a Tessalonica (Grecia), che gestisce gli aiuti europei per l'intera area balcanica ed è dotata di un budget annuale di circa un miliardo e mezzo di euro. L'Unione non solo è infatti il primo finanziatore della ricostruzione in Kosovo ma persegue una chiara politica di medio-lungo periodo che la porta a sostenere attività di democracy building nell'intera area balcanica in vista di un suo futuro assorbimento nella sfera istituzionale dell'Unione, sulla falsariga di quello che negli ultimi anni è stato fatto con il programma PHARE per i paesi dell'Est; la Commissione è poi attiva a livello umanitario con ECHO e con gli aiuti bilaterali autonomamente forniti dai 15 paesi membri, oltre ad essere presente con un centinaio di ONG europee coordinate da VOICE. L'Unione Europea ha poi contribuito significativamente alle attività di peacekeeping in Kosovo fornendo i due terzi delle truppe della KFOR e un migliaio di poliziotti civili inviati dai paesi membri. Operando nel quarto pilastro, la Commissione ha sempre considerato le attività svolte (anche se di natura prevalentemente tecnica: ricostruzione di edifici, ripristino delle reti dei trasporti, stoccaggio dei rifiuti urbani, etc.) come necessari presupposti per il supporto alla creazione di uno stato di diritto e alla promozione della riconciliazione interetnica, i quali non potrebbero essere ottenuti su base sostenibile senza un parallelo e progressivo innalzamento degli standards di vita della popolazione kosovara. A livello istituzionale l'Unione Europea si occupa di gestire i quattro Dipartimenti Amministrativi dello JIAS responsabili della ricostruzione lato Kosovo, ovvero: "Reconstruction", "Public Utilities", "Central Fiscal Authority" e "Trade and Industry". L'inizio delle operazioni della UE in Kosovo hanno coinciso con la creazione di una "Task Force for the

Reconstruction of Kosovo" (EC TAFKO), resa operativa nell'agosto del 1999 per gestire e coordinare le attività di implementazione dei primi programmi di emergenza attivati già all'indomani della fine dei bombardamenti NATO; alla Task Force è successivamente subentrata l'EAR nel febbraio del 2000. L'Unione Europea ha contemporaneamente deciso di indirizzare i maggiori fondi stanziati nel recupero delle infrastrutture produttive e nei servizi pubblici, senza perdere di vista le necessità a più lungo termine come lo sviluppo di una sostenibile economia di mercato ed il sostegno all'impresa privata, sia di natura agricola che commerciale. Le risorse complessive per l'insieme tali programmi ammontano a circa 260 milioni di euro per il 2000 (a cui vanno aggiunti i 127 erogati dal TAFKO nel 1999) e a circa 330 milioni per il 2001.

Le attività svolte dalla Commissione Europea all'interno del Dipartimento della Ricostruzione hanno avuto come obiettivo primario il sostegno ai settori disagiati della popolazione, ed in particolare ai nuclei familiari più poveri ed ai profughi rientrati in Kosovo dopo la fine delle ostilità. Nel corso della sua attività il Dipartimento ha infatti ricostruito più di 15 mila abitazioni private, di cui 80% risultavano completamente distrutte, ridando così un alloggio a circa 100 mila senzatetto. Tra il 1999 ed il 2000 è stato poi attivato il "Village Employment & Rehabilitation Programme" (VERP), implementato in collaborazione con l'UNDP, il quale si è occupato di provvedere alla creazione di un impiego temporaneo per i nuclei rurali bisognosi di reddito. I compiti assegnati al personale locale reclutato spaziavano da lavori di ripristino della rete viaria, allo stoccaggio e riciclaggio dei rifiuti urbani, alla riforestazione. Sono stati inoltre erogati dei fondi per supportare l'attività di ricostruzione portate avanti in collaborazione con il Kosovo Protection Corps (KPC), come anche quelle a supporto dei programmi di sminamento e mine awareness gestiti dallo UN Mine Action Coordination Centre (UNMACC).

Il Dipartimento per i Servizi Pubblici ha poi svolto due tipologie di interventi di natura complementare: da una parte si è provveduto a ripristinare, in collaborazione con il Dipartimento per la Ricostruzione, le strutture e le infrastrutture funzionali all'erogazione dei servizi di pubblica utilità (scuole, ospedali, strade, fognature, etc), mentre dall'altra è stato supportato il processo di institution building portato avanti dall'OSCE; in particolare sono stati erogati dei fondi per la creazione di ONG locali che si occupassero di riconciliazione interetnica, diritti delle minoranza e approccio di genere. La Commissione è stata inoltre incaricata di provvedere alla creazione ed al mantenimento di un servizio di consulenza legale gratuita in attesa che venisse istituita la figura dell'Ombudsperson, come anche di procedere alla ricostruzione dei tribunali e delle strutture detentive. Un'altra importante attività portata avanti in collaborazione con il terzo Pilastro è stata quella del progetto "Radio Television Kosovo", attraverso il quale è stata fornita alla popolazione una fonte indipendente ed accurata di informazioni sia riguardo agli sviluppi della vita sociale e politica kosovara che in merito alla conduzione dell'amministrazione dell'UNMIK. Infine, nell'ottobre del 2001, la Commissione ha fornito supporto logistico e finanziario alle attività dell'OSCE in vista delle elezioni parlamentari; va inoltre segnalata una forte presenza di esperti e tecnici amministrativi provenienti dai paesi europei che hanno affiancato il personale locale all'interno delle amministrazioni municipali del Kosovo. Dal punto di vista del ripristino delle infrastrutture pubbliche, nel 1999 il TAFKO ha concentrato le sue attività nel ripristino delle strutture di erogazione dell'acqua potabile nei piccoli e medi centri urbani mentre l'anno seguente l'EAR ha completato l'opera riattivando l'intera rete di approvvigionamento idrico del Kosovo. Nel 2001 il principale impegno finanziario sostenuto è stato quello relativo alla rimessa in funzione della centrale elettrica "B", capace di erogare 570 Megawatt e completata alcune settimane prima dello svolgimento delle elezioni parlamentari; parallelamente è stata riattivata la vicina miniera di lignite così da rendere sostenibile l'uso dell'impianto nei prossimi anni. Dal punto di vista dei servizi pubblici "leggeri" (terziario) nel novembre del 2000 l'EAR ha siglato un accordo con la Siemens tedesca per upgradare agli standards europei le reti di telecomunicazioni della regione e fornire equipaggiamento tecnico all'ente postale del Kosovo (PTK). Nel campo della sanità sono stati stanziati nel 2000 dei fondi per ammodernare il settore della trasfusione di sangue, migliorare il settore farmaceutico e provvedere assistenza finanziaria e tecnica per supportare le riforme strutturali nel settore della sanità pubblica (in particolare per quanto riguarda la formazione dei medici di base); nell'anno successivo sono state fornite apparecchiature mediche e informatiche alle strutture ospedaliere.

Tramite la Central Fiscal Authority la Commissione Europea si è poi occupata di dare stabilità economica e monetaria al Kosovo, promuovendo e regolando sia l'attività del settore finanziario che di quello economico ed imprenditoriale. L'istituzione che ha coordinato tali sforzi è stata la Banking and Payments Authority of Kosovo (BPK), istituita nel maggio del 2000 e deputata alla ricerca di soluzioni tecniche e politiche che favorissero lo sviluppo di un sistema bancario moderno ed efficiente, oltre a fornire il supporto tecnico e logistico per la gestione delle finanze pubbliche (riscossione dei tributi, erogazione

degli stipendi dei dipendenti pubblici, prestiti agevolati alle istituzioni, etc). Il BPK svolge quindi compiti molto simili a quelli di una banca centrale, ed a sua volta fornisce le licenze per le banche e gli istituti di credito privato (sia locali che internazionali) che intendano aprire delle filiali in Kosovo. Data l'alta qualità tecnica degli impianti tipografici di cui dispone, è stato assegnato alla BPK il delicato compito di gestire la stampa dei nuovi documenti di identità per i cittadini kosovari.

Dal momento che uno dei presupposti fondamentali per lo sviluppo di una solida economia di mercato è dato dalla disponibilità di valide infrastrutture viarie, il Dipartimento del Commercio ha lavorato in stretto contatto con quello della Ricostruzione fin dal 1999 per ripristinare la rete stradale del Kosovo. I risultati di questa collaborazione si sono concretizzati nel ripristino di 450 Km di strade e superstrade, la ricostruzione dei ponti danneggiati dai bombardamenti NATO e la riattivazione delle linee ferroviarie; sono stati inoltre forniti di mezzi spazzaneve quasi tutte le municipalità, al fine di metterle in grado di rendere agibili le strade di loro competenza anche durante la stagione invernale. Parallelamente, in collaborazione con la BPK, il Dipartimento ha poi fornito aiuti finanziari per la creazione ed il rafforzamento delle piccole e medie imprese (SME): grazie ai finanziamenti della Micro Enterprise Bank, autorizzata ad operare nel settore finanziario fin dal gennaio del 2000, sono stati erogati più di 450 crediti all'impresa; inoltre nell'ottobre del 2001 l'Unione Europea ha istituito uno sportello ad hoc (Euro Info Correspondence Centre) che è servito da ponte virtuale per collegare l'imprenditoria locale al mercato comune europeo, aiutando così le imprese kosovare a trovare partners esterni compatibili con il tessuto economico della regione. È stato inoltre creato un Kosovo Council for SME Development, strutturato in tre Regional Enterprise Agencies, che ha permesso il coordinamento di tutte le attività intraprese a sostegno dell'imprenditoria locale. Il Dipartimento dell'Industria e del Commercio si è infine occupato anche del settore agricolo, fattore economico ancora rilevante dal momento che il Kosovo non ha ancora sviluppato un settore industriale trainante. Nel 2000, come primo intervento di emergenza per il recupero delle aree agricole, sono stati distribuiti circa 40 mila tonnellate di fertilizzanti ecocompatibili alle aziende agricole e ai piccoli coltivatori diretti, mentre nel 2001 l'impegno finanziario ed organizzativo delle UE è stato spostato sulla importazione (e successiva produzione in loco) di sementi di alta qualità per innalzare il valore commerciale dei prodotti agricoli locali; è stato inoltre supportato il processo di ristrutturazione ed ammodernamento dell'intero settore agro-alimentare attraverso fondi stanziati dall'Agribusiness Development Unit dell'EAR; un ulteriore settore di intervento è stato quello relativo al ripristino della rete di irrigazione pubblica, che serve un'area di circa 30 mila ettari. Infine due esempi di attività concertate con gli altri Pliastri dell'UNMIK sono l'opera di demining dei campi arabili (operata in concorso con gli esperti dell'UNMACC) e la definizione di un framework legale per la certificazione ed il commercio delle sementi kosovare, definito con la collaborazione degli esperti legali del primo Pilastro.

3. Considerazioni Finali

"The establishment of democratic institutions in Kosovo is at an early stage. After two successful elections in 2000 and 2001, democratically oriented structures at the municipal and central [level] still need to take root" : così si esprime l'OSCE in un documento ufficiale del giugno 2002. Partendo da queste conclusioni, frutto di tre anni di impegno sul campo da parte di una delle più prestigiose organizzazioni internazionali operanti nel settore della transizione democratica e dell'institution building, non pare possibile affermare che la situazione complessiva in Kosovo stia evolvendo rapidamente verso una "democrazia sostenibile". Gli scontri tra i dimostranti di etnia albanese e i pensionati serbi del 10 ottobre scorso a Pec, come anche l'uccisione il 28 del neoletto sindaco di Suva Reka (cittadina a maggioranza albanese), non sono infatti indice di distensione sociale né di stabilità istituzionale. È però vero che dal giugno del 1999 sono stati fatti enormi progressi sia in campo istituzionale che sociopolitico, ma ciò non toglie che per riconciliare un territorio storicamente e geopoliticamente tanto travagliato non basta certo affiancare dei Co-Heads per qualche mese ma occorre che la Comunità Internazionale, ed in primis l'Unione Europea (nonostante il "trauma" del prossimo allargamento), prendano su di sé l'onere e l'onore di accompagnare le popolazioni del Kosovo verso il raggiungibile traguardo di una convivenza possibile. Dopo che per generazioni le genti della regione si sono viste negare diritti fondamentali quali l'autodeterminazione ed il rispetto delle minoranze e hanno vissuto negli ultimi due decenni un crescendo di soprusi e privazioni, bisogna oggi poter proporre un'alternativa valida alla consueta logica del confronto diretto ("win-win" contro "lose-lose", direbbero gli statunitensi...) e solo l'Europa ha l'autorevolezza per indicare, magari proprio con la prossima Costituzione, una direzione comune da seguire e verso la quale orientare le differenze presenti in Kosovo e nell'intera area balcanica modo da trasformarle in opportunità di crescita sociale e politica. Nonostante infatti la notevole opera di

ricostruzione sociale, infrastrutturale ed istituzionale operata con un rilevante impiego di mezzi e personale da parte delle Comunità Internazionali in Kosovo, un tale impegno non porterà i frutti sperati se alla fine al grande disagio ed alla sofferenza vissuti dalle popolazioni locali negli ultimi anni non verrà contrapposta un altrettanto grande e reale "livellamento verso l'alto" del tenore di vita, sia economico che sociale. L'unica reale alternativa alla convergenza compartecipata degli interessi delle popolazioni kosovare, a quella "unità nella diversità" già autorevolmente proposta come unica soluzione di tutti i conflitti, è infatti una contrapposizione cieca e senza via di uscita: è il vero "fantasma che si aggira per l'Europa" fin dall'inizio dell'età moderna e di cui nella prima metà del secolo scorso si è sentito l'agghiacciante urlo riecheggiare nel roboante sibilo dei bombardieri Stuka in picchiata ...

Bibliografia

A) Fonti su supporto cartaceo

"Macedonia/Albania. Le terre mobili", Limes n° 3/95 del 22/05/1995: Francesco Strazzari, Il triangolo macedone – Marco Montanari, Le strategie dei combattenti kosovari – Luisa Chiodi, Cooperanti o guerriglieri? Quando le ONG aiutano i violenti – Anghelos Syrigos, Nei Balcani-regione anche gli albanesi potranno unirsi – Srdjan Cvijić, Belgrado si sta adattando a perdere il Kosovo per salvare la Serbia.

"Kosovo. L'Italia in guerra", Quaderno speciale di Limes del 07/04/1999: Farjan Konomi, Che cosa vogliono i kosovari – Ulisse, Come gli Americani hanno sabotato la missione dell'OSCE – Roberto Menotti, Che cosa resta della NATO – [Livio Zaccagnini (a cura di), I Balcani secondo Limes (bibliografia)].

"Dopo la Guerra", Limes n° 2/99 dell'11/06/1999: Federico Furbini, Il bacio di Madeleine, ovvero come (non) negoziammo a Rambouillet – A. A., Che cosa faceva l'OSCE in Kosovo? (tavola rotonda) – Albatros Rehaj, Quello che l'OSCE non ha capito – Adriaticus, Italia-Europa-USA: la grande partita della ricostruzione – Michel Roux, Spartire il Kosovo? Elementi per un dossier – Manojlo Vukotić, Jugoslavia chiama Europa.

"Piccola grande Europa", Limes n° 1/02 dell'22/02/2002: Adriaticus, Balcani adriatici: ultima chiamata per l'Italia – Franz Giustincich, L'Euro balcanico.

"Quarta Jugoslavia? L'Unione tra Serbia e Montenegro", Paper presentato dal Prof. Roberto Valle alla Conferenza su "I Balcani nella politica mondiale", Narni (TR), 24/09/2002.

B) Fonti su supporto elettronico

Sito ufficiale dell'UNMIK: www.unmikonline.org

Sito ufficiale dell'OSCE in Kosovo: www.osce.org/kosovo

Sito ufficiale dell'UE in Kosovo: www.euinkosovo.org

United Nations Civilian Police in Kosovo: www.civpol.org/unmik

Stabilisation and Association Process (UE): www.seerecon.org/Kosovo/Kosovo.htm

Central Fiscal Authority of Kosovo: www.kosovo-cfa.org

Appendice Documentale

1. [Mappa della regione del Kosovo](#)
2. [Mappa dei distretti dell'UNMIK](#)
3. [Risoluzione 1244/99 del Consiglio di Sicurezza](#)
4. [Decisione 305/99 del Consiglio dell'OSCE](#)
5. [Constitutional Framework for Provisional Self-Government \(Regolamento UNMIK 2001/9\)](#)

6. [Tavola delle relazioni istituzionali tra ONU, UE, OSCE e Kosovari](#)