



i Documenti di Analisi Difesa

UNMIK: IL RUOLO DELL'ONU IN KOSOVO

di Ugo Trojano

31 marzo—Mentre ci si avvia alla proposta di definizione dello Status Finale del Kosovo ed alla sua probabile indipendenza, resta da stabilirne le eventuali limitazioni, si riapre tardivamente il dibattito su implicazioni e conseguenze di tali decisioni.

Analisti e commentatori, della prima o dell'ultima ora, sembrano essersi svegliati da un lungo letargo proponendo, con l'avvicinarsi della proposta di definizione dello Status finale, le più svariate interpretazioni a favore o contro una eventuale completa indipendenza della regione.

Tuttavia su un punto appare convergere la stragrande maggioranza degli analisti, il fallimento pressoché totale dalla amministrazione transitoria dell'UNMIK.

Purtroppo come spesso accade anche in occasione di situazioni gravi e complesse con rischio di profonde ripercussioni internazionali, sembra avviata la caccia al capro espiatorio che possa, in quanto tale, attenuare errori e manchevolezze degli altri corresponsabili.

L'ONU è da sempre l'Organizzazione il cui intervento nelle crisi più serie e disparate è invocato da tanti, eppure, per la sua stessa natura, rappresenta anche l'anello debole ideale da sottoporre alle critiche più feroci quando le cose non vanno per l'orientamento che si era prefigurato. Ad inficiare parzialmente la tesi più facile che vede sempre un ONU inefficiente, va ribadito che non è raro assistere ad errori di valutazione strategica o alla colpevole sottovalutazione di fattori prioritari nei contesti locali di crisi ancor prima che venga reso operativo l'intervento ONU creando così le premesse, nella migliore delle ipotesi, di



successive difficoltà operative.

Il Kosovo costituisce un caso da manuale in questo senso. Intendiamoci, critiche a chi sarà chiamato a gestire situazioni sul campo ce ne saranno sempre, e l'ONU non è certo immune da colpe o da mancanze anche gravi che potevano essere evitate, tuttavia un maggiore equilibrio nei giudizi ed anche una migliore valorizzazione di quanto è stato comunque fatto, in un contesto assai difficile, faciliterebbe una analisi più obbiettiva e costruttiva. Senza speculazioni su quanto verrà deciso in merito allo Status finale del Kosovo, riteniamo che l'equili-

brio sia l'esigenza più sentita, in particolare nel periodo che precede l'assunzione di decisioni importanti per popolazioni e futuri assetti internazionali.

Esaurita la premessa, cercheremo di proporre, scevri da preconcetti, ma con l'esperienza del vissuto UNMIK della prima stagione (1999-2001) e di altre missioni di pace, quanto di criticabile e di positivo sia utile sottolineare al fine di un contributo pacato ma non privo di passione per il lavoro svolto.



La missione UNMIK:

Prima di evidenziare le critiche ritenute obiettivamente condivisibili alla missione UNMIK, è opportuno fotografare la situazione sul campo al momento del dispiegamento di militari (KFOR) e civili (UNMIK, UNHCR, Agenzie Specializzate ONU, UE, OSCE, ONG) in Kosovo.

Con il ritiro del personale militare serbo, a seguito degli accordi di Kumanovo del 9 Giugno 1999, ed il contestuale ingresso delle truppe NATO, si verificò anche la fuga di tutto il personale dell'apparato amministrativo lasciando il VUOTO amministrativo totale. Mancava perfino la fornitura di servizi essenziali, quali ad esempio raccolta di rifiuti ed erogazione di energia. Il personale direttivo era di etnia serba, ma vi lavoravano anche dipendenti di etnia albanese i quali dimostrarono di non essere in grado di assicurare la minima copertura di tali servizi, anche in stato di emergenza.

Accanto al vuoto amministrativo, vi era il vuoto politico che fu colmato principalmente dai locali di etnia albanese con strutture politiche ed amministrative prive di qualsiasi legittimazione democratica. In pratica l'UCK, il movimento armato di liberazione di etnia albanese, e le sue emanazioni politiche fecero la parte del leone nell'occupare potere e presidi amministrativi anche a discapito di altri partiti politici kosovari ricorrendo ad arbitrio ed intimidazione, se non peggio, contro la stessa popolazione di etnia albanese.

Vi era una forte emergenza umanitaria dovuta soprattutto alla formazione di un imponente flusso inverso di rifugiati (giravano cifre su circa 800.000 kosovari albanesi) che premevano per rientrare da Albania e Macedonia. Si doveva far fronte ad una importante, ma non totale, distruzione fisica di abitazioni ed infrastrutture. Mancavano i servizi pubblici ed erano scomparse le tradizionali e legittime attività economiche. Molti terreni ed edifici andavano sminati. Migliaia di serbi preparavano un controesodo in previsione di tragiche ritorzioni ed in un contesto di sicurezza precario. Infine la sommatoria di sicurezza precaria, discriminazione etnica e collasso politico-amministrativo (comprendente il disfacimento del sistema giudiziario) fecero emergere in tutta la possibile virulenza una situazione di illegalità diffusa, violazione sistematica dello stato di diritto (rule of law), violazione dei diritti umani.

Questa in sintesi e per difetto l'effettiva situazione sul campo che si trovarono ad affrontare il primo Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU, il francese Bernard Kouchner ed il primo Comandante di KFOR il Gen. Michael Jackson. In pratica vi era tutto da ricostruire nell'ambito della Risoluzione ONU 1244, considerata di per se insoddisfacente, e forse volontariamente ambigua, a fronte di una emergenza non solo umanitaria che andava quantomeno arrestata in tempi strettissimi pena pesanti ripercussioni interne ed internazionali.

Una lettura operativa delle sfide reali cui si trovarono confrontati Bernard Kouchner ed il generale Jackson permetterebbe di ribaltare una prima accusa che da anni viene ascritta ad UNMIK ed in particolare al primo Rappresentante del Segretario Generale, quella di aver instaurato un governatorato dai poteri smisurati rispetto allo stesso mandato conferitogli dalla risoluzione 1244. Sulla carta la critica avrebbe un fondamento, nella realtà non vi fosse stata una personalità forte e dalla grande esperienza di

terreno, dotata di incredibile energia e di perfetta padronanza mediatica, la missione sarebbe fallita già nel momento cruciale di inizio operazioni quando si doveva operare comunque e sopperire a qualsiasi tragica evenienza non prevista a tavolino. A Bernard Kouchner va riconosciuto il grande merito di aver perseguito energicamente l'applicazione della Risoluzione 1244 nonostante ambiguità e contraddizioni, di aver saputo destreggiarsi tra le questioni dell'indipendenza reclamata dall'etnia albanese e della sovranità serba, di aver fatto affluire i fondi previsti nei momenti più disperati combattendo elefantache procedure burocratiche evitando la paralisi del lavoro dell'amministrazione internazionale. Infine di aver dato una impronta alla missione civile, una qualche unità di comando, nonostante alcuni suoi vice, la polizia UNMIK e parecchi quadri internazionali non fossero sempre all'altezza del compito, e di aver saputo coordinarsi e lavorare concretamente con KFOR, cosa niente affatto scontata se si considerano difficoltà e limitazioni manifestate dai suoi successori.

Non è stato mai detto chiaramente che gli stessi serbi più oltranzisti, quali quelli con cui lo scrivente ebbe a che fare amministrando il comune di Kosovo Polje/ Fushe Kosove, ne riconobbero sforzi ed integrità dopo averlo aspramente criticato per alcune decisioni e per aver inserito nel dibattito politico l'ex leader UCK, Hashim Thaci.

Le critiche a UNMIK

Le critiche condivisibili all'amministrazione UNMIK rilevano le seguenti gravi mancanze:

- pianificazione non completamente adeguata della missione a livello del Segretariato Generale ONU di New-York tenuto conto del mandato esecutivo della Missione stessa;
- unità di comando. In situazioni di crisi, lo sforzo di peace-keeping e nation-building va reso più operativo e coordinato. In presenza di interventi da parte di svariate agenzie internazionali e relative competizioni, il sistema ONU in particolare dovrebbe predisporre adeguate misure per permettere al Rappresentante ONU del Segretario Generale di poter supervisionare e tutelare attraverso specifiche direttive la coerenza di interventi ed impegni.
- unitarietà e coordinamento degli sforzi in particolare con UE ed OSCE che vanno senz'altro migliorati in maniera concreta e produttiva. Va tuttavia ricordato che in molteplici occasioni la criticata UNMIK ha dovuto supplire alle carenze dei due partners con coraggio ed abnegazione. Uno dei casi più eclatanti furono le Elezioni comunali del 2000, a responsabilità OSCE, che sarebbero state ritardate con conseguenze facilmente immaginabili, senza la forte spinta di Kouchner e l'assistenza più completa fornita dai Sindaci UNMIK per le operazioni di voto nelle municipalità.
- risorse umane rivelatesi non sempre adeguate anche nelle posizioni di grande responsabilità. Non è solo questione di specifiche esperienze professionali adatte ai contesti in cui si opera. Spesso si affidano responsabilità a personalità non particolarmente idonee a ricoprire quel ruolo, ma di forte copertura politica. Nella più parte dei casi lo

stesso Rappresentante Speciale del Segretario Generale deve subire tali presenze senza poterne eventualmente richiederne la rimozione se non per casi di eccezionale gravità. Inoltre in situazioni tanto complesse una forte presenza internazionale deve considerare come prioritari anche aspetti quali l'adattabilità ed integrità culturale, la professionalità e capacità di lavoro con personale militare ecc.

. erosione progressiva della credibilità UNMIK sul terreno. In questo aspetto rientra ancora la questione della qualità ed integrità delle risorse umane. Purtroppo sarebbe andata ancora peggio se non si fosse iniziato con Kouchner. La sua determinazione ed il suo carisma sono riusciti a minimizzare in qualche modo le gravi carenze di alcuni alti responsabili, quali, ad esempio, i vertici della amministrazione civile. Costoro non sembravano godere della stima di Kouchner e dei funzionari ONU più esperti e coraggiosi proprio per la mancata determinazione nel perseguire gli obiettivi multietnici della 1244. Inoltre, in alcune circostanze, si avvertiva quasi un senso di ostracismo per lo stesso Kouchner e quei Sindaci ONU che coraggiosamente sfidavano intimidazioni ed illegalità diffuse. Si mormorava in Kosovo che l'alto responsabile dell'amministrazione civile curasse molto bene interessi nazionali e di cordate a lui vicine. Sono solo esempi di funzionari internazionali ben protetti che non è stato possibile rimuovere e che alla fine hanno contribuito ad offuscare credibilità ed immagine di UNMIK.

carezza di risorse finanziarie e di controlli unificati. Si intende la disponibilità di risorse nel momento in cui esse risultano vitali per perseguire attività indispensabili. Ciò è mancato soprattutto nelle fasi più critiche del primo biennio. Parimenti in presenza di tanti attori internazionali, sarebbe stato forse opportuno garantire un sistema di controlli unificati e tempestività di sanzioni nei casi di frodi e corruzioni.

maggiore forza e decisione nell'affrontare le strutture parallele instaurate dagli albanesi kosovari, prive di qualsiasi legittimazione. La pericolosa situazione fu subita in maggior misura dagli amministratori municipali UNMIK in particolare nelle municipalità miste. L'amministrazione civile centrale, forse per quieto vivere, offrì scarso appoggio e copertura a quei responsabili coraggiosi che tutelavano le minoranze e che cercavano di costruire un dialogo multietnico in applicazione della risoluzione 1244. In questo contesto si può rilevare che spesso i funzionari UNMIK nelle Municipalità ricevettero più assistenza da KFOR che dalla stessa polizia e amministrazione civile UNMIK.

ritardato dispiegamento della missione UNMIK e scarsa efficienza della polizia UNMIK. Le conseguenze più palpabili furono l'accentuarsi di illegalità diffusa, intimidazioni e discriminazioni contro le minoranze ed anche contro gli stessi albanesi più aperti e moderati.

semplicità e flessibilità nelle procedure. A causa di inutili e pesanti procedure, il raggiungimento del-

l'obiettivo veniva sovente penalizzato. In alcuni casi aumentavano anche i rischi fisici per lo stesso personale internazionale, oltre che per il personale locale.

individuazione di obiettivi a lungo termine, di traguardi intermedi, di parametri comuni e ben recepiti attraverso i quali misurare successi ed impatti positivi o constatare insuccessi.

E' evidente che dovendo tracciare un bilancio dopo sette anni di presenza internazionale, non solo UNMIK quindi, a fronte di ingenti risorse umane e finanziarie impiegate, si sarebbe dovuto ottenere di più soprattutto in settori quali governabilità, rispetto dei diritti umani e parziale democratizzazione della società, amministrazione della giustizia e produzione economica, intesa come creazione di un tessuto economico fatto anche piccole e medie imprese adattate al contesto locale. Utilizzando parametri militari le lacune esposte portano ad una sconfitta inequivocabile. D'altro canto non si può negare che alle condizioni di partenza nel difficile teatro balcanico, sette anni possono anche essere considerati un periodo relativamente breve per rimuovere ataviche barriere, conseguenze di conflitti interetnici ed al tempo stesso produrre una situazione di netto miglioramento delle condizioni di vita sul terreno unitamente ad una soluzione politica accettabile per tutte le parti in causa.

I benefici

Con gli stessi criteri operativi utilizzati per le critiche, cerchiamo ora di rappresentare gli aspetti positivi che hanno caratterizzato la missione UNMIK includendo il contributo essenziale fornito da KFOR e dai reparti militari coinvolti anche nelle operazioni civili ed umanitarie.

Anche in questo caso ci sembra utile proporre una fotografia della situazione al momento dell'inizio operazioni. Per la prima volta nella sua storia l'ONU ha avuto il mandato di creare e gestire interamente una Amministrazione, quindi fornire servizi alla popolazione, assicurare sicurezza, ristabilire un sistema giudiziario, fiscale ecc. Per la prima volta si provava concretamente sul campo una cooperazione tra diverse organizzazioni internazionali per raggiungere un obiettivo comune. Vanno altresì considerate la complessità della ricostruzione in quel contesto, le difficoltà iniziali ed il debutto di una cooperazione attiva con una struttura militare quale la NATO.

A nostro avviso hanno ben funzionato:

. la ricostruzione di strutture amministrative operative malgrado lentezze e difficoltà di coordinamento già sottolineate;

la ricostruzione di case ed edifici pubblici distrutti; la riparazione di strade e ferrovie, queste ultime grazie all'apporto essenziale di KFOR.

Non può essere sottaciuto un certo orgoglio nazionale nell'evocare lo splendido lavoro eseguito dal Genio Ferrovieri dell'Esercito Italiano.

è stato messo a punto e reso operativo un sistema fiscale;

la ricostruzione di infrastrutture macro-economiche; sono state create, grazie ad un processo graduale, istituzioni di autogoverno a livello centrale e periferico

mentre nel processo politico-amministrativo la missione ha coinvolto progressivamente la popolazione nell'Amministrazione.

alcuni riusciti interventi UNMIK al di fuori delle sue specifiche competenze per sopperire a gravi carenze manifestate, in particolare, da UNHCR e da OSCE nella conduzione di alcune attività di loro competenza. Gli episodi si riferiscono all'efficacia dei controlli delle distribuzioni di aiuti di emergenza da parte dell'UNHCR ed allo effettivo svolgimento delle elezioni comunali di Ottobre 2000 la cui responsabilità operativa era dell'OSCE. In questi casi l'azione UNMIK ha prevenuto la possibile esplosione di pericolosi tumulti popolari.

Conclusioni

UNMIK ha svolto un mandato complesso e difficile, tale da coprire tutte le aree del nation building in Kosovo. Una valutazione della missione, della struttura e degli effetti sull'esecuzione del mandato potrebbe variare da fallimento quasi totale a giudizio moderatamente positivo se si considerano le reali difficoltà che si sono affrontate e la complessità della ricostruzione. Il nostro tentativo, forse parzialmente riuscito, è stato quello di proporre un approccio operativo e realistico nell'indicare critiche ma anche gli aspetti positivi della missione UNMIK che a nostro parere non sono trascurabili. Come si sa è sempre più semplice evidenziare problemi che piccoli successi.

Riteniamo, anche in base ad esperienze professionali ed umane vissute, che il modello di collaborazione tra diverse grandi organizzazioni internazionali attuato in Kosovo per la prima volta, sia da considerare un principio positivo (prescindendo dal risultato atteso di una definizione di Status finale per il Kosovo). Un pluralismo di strutture assicura una più ampia libertà e flessibilità nell'uso degli strumenti a disposizione per ottenere risorse e supporto politico indispensabile per adempiere ai propri compiti. Vanno certamente riviste e migliorate pianificazione e coordinamento degli interventi.

A nostro avviso in futuro la priorità dovrà essere accordata ad alcune componenti. Un Mandato della missione chiaro e realistico, un coordinamento e chiara definizione delle leadership nelle strutture complesse, lo stanziamento di risorse finanziarie adeguate e la tempestività di erogazione dei fondi uniti alla semplificazione delle procedure per interventi in aree di crisi.

Di grande importanza è poi la disponibilità di risorse umane di qualità media affidabile. Andrebbero minimizzate pressioni ed ingerenze esterne o di cordate interne all'ONU mentre le esperienze di lavoro con i contingenti militari sono certamente da valorizzare ed incrementare.

L'aspetto della credibilità della missione è determinante e risulta ottenibile palesando una maggiore determinazione ed un approccio convinto nell'espletare i compiti assegnati. Risulta essenziale mostrare un rispetto sincero di culture e tradizioni sociali locali accanto ad un atteggiamento fermo. Allo stesso modo è indispensabile acquisire una tempestiva legittimazione democratica che va condivisa con istituzioni

locali e infine fissare tabelle di marcia credibili con parametri misurabili evitando impegni di lungo termine indefiniti.

* **Ugo Trojano**, napoletano, 53 anni, è uno dei maggiori esperti Italiani di peace-keeping e di peace-building. Negli ultimi venticinque anni ha ricoperto incarichi di responsabilità in ambito ONU e Ministero Affari Esteri in Africa, Medio-Oriente, Kosovo, Iraq; è stato Amministratore Municipale (Sindaco) ONU della città mista serbo-albanese di Kosovo Polje dal 19-99 al 2001, riuscendo a far coabitare e lavorare insieme albanesi e serbi e nel 2006 è stato incaricato dal Ministero degli Esteri di formare e guidare l'Unità di Supporto alla Ricostruzione a guida italiana del Dhiqar, in Iraq. Fra le altre esperienze professionali vi sono incarichi nel settore stampa ed informazione e collaborazioni con la RAI per reportage giornalistici

i Documenti di Analisi Difesa

Analisi Difesa
c/o Intermedia sas
Via Castelfranco, 22
40017 San Giovanni in Persiceto BO

Tel.: +390516810234
Fax: +390516811232
E-mail: redazione@analisidifesa.it
Web: www.analisidifesa.it



**Il Magazine on-line
Diretto da
Gianandrea Gaiani**