

02.087

**Rapporto
del Consiglio federale sullo stato e sulle prospettive
d'intervento civile destinato a sostituire progressivamente
gli impieghi militari in Kosovo**

**(conformemente all'art. 2 del decreto federale del 12 dicembre 2001
sulla partecipazione della Svizzera alla KFOR)**

del 29 novembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il rapporto sullo stato e sulle prospettive d'intervento civile destinato a sostituire progressivamente gli impieghi militari in Kosovo, proponendovi di prenderne atto.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 novembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'articolo 2 del decreto federale del 12 dicembre 2001 sulla partecipazione della Svizzera alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR) stabilisce che il Consiglio federale deve riferire all'Assemblea federale «sullo stato e sulle prospettive d'intervento civile destinato a sostituire progressivamente gli impieghi militari».

Il presente rapporto non ha lo scopo di giustificare l'impiego della SWISSCOY; il pertinente dibattito politico ha già avuto luogo in Parlamento in occasione della proroga dell'impiego della SWISSCOY fino alla fine del 2003 e la decisione del Parlamento al riguardo è inequivocabile. La proposta di presentare alla fine del 2002 un rapporto intermedio concernente l'impiego della SWISSCOY è opportuna. In occasione di impieghi per il promovimento della pace, è importante illustrare quali siano gli obiettivi concreti. Le missioni della SWISSCOY sono verificate costantemente e adattate sul posto all'evoluzione delle circostanze. È inoltre utile delineare le prospettive per lo sviluppo a breve e medio termine ed esaminare quali misure di ottimizzazione risultino dal coordinamento dei mezzi civili e militari.

Finché la questione dello statuto rimane irrisolta, la fine della presenza militare internazionale in Kosovo non è prevedibile e la strategia della comunità internazionale per la risoluzione del conflitto dovrà fondarsi sulla presenza militare a lungo termine nei Balcani. Nella fase iniziale dell'UNIMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), la SWISSCOY, a complemento della propria missione militare logistica e nell'ambito dell'aiuto umanitario d'urgenza, ha fornito assistenza tecnica e contribuito al ripristino della rete stradale grazie alle proprie capacità in materia di costruzione di ponti. In tale contesto essa si è rivelata un partner militare apprezzato e affidabile per gli attori principali dei programmi di cooperazione svizzeri in Kosovo, segnatamente per la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Divisione Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (AU + CSA).

Con il passaggio dell'impegno civile svizzero dall'aiuto umanitario d'urgenza alla ricostruzione di strutture sociali, politiche ed economiche, anche le attività della SWISSCOY nell'ambito della cooperazione civile e militare si sono ridotte. Il processo di avvicendamento è pertanto già in corso. La ristrutturazione della KFOR, prevista per l'inizio del mese di dicembre 2002, non ha conseguenze dirette per la SWISSCOY. L'ottimizzazione dell'impiego della SWISSCOY approvata dal Parlamento e attuata dal mese di ottobre 2002, è conforme alla pianificazione adattata della NATO per la KFOR. I bisogni in materia di sicurezza sono coperti autonomamente e la sezione di fanteria meccanizzata della SWISSCOY effettua inoltre controlli stradali e pattugliamenti nel settore d'impiego della task force austriaca. Una continuazione della partecipazione alla KFOR, e pertanto un contributo alla stabilità in Kosovo, è nell'interesse della Svizzera. Nell'ambito dell'aiuto civile alla ricostruzione, il nostro Paese figura tra gli attori principali a livello bilaterale. La partecipazione militare alla KFOR è una componente dell'impegno globale svizzero

e offre un contributo alla stabilità nella regione. Una ripresa del conflitto in Kosovo avrebbe nuovamente come conseguenza un flusso di profughi verso la Svizzera.

In vista dell'impiego della SWISSCOY a partire dal 2004, il Consiglio federale licenzierà, presumibilmente nella sessione primaverile del 2003, il pertinente messaggio. Esso sarà dibattuto e sottoposto all'approvazione delle Camere nelle sessioni estiva e autunnale del 2003. Finché l'UNMIK considera necessario l'appoggio militare della KFOR, la comunità internazionale si attende che la Svizzera contribuisca anche militarmente, secondo le sue possibilità, alla stabilità nei Balcani. L'ottimizzazione dell'impiego della SWISSCOY è pertanto costantemente oggetto di riflessioni. Tuttavia non si tratta di ampliare ulteriormente l'effettivo del contingente approvato dal Parlamento.

Se la Svizzera continuerà a seguire la propria strategia settoriale, occorrerà ragionevolmente concentrare gli sforzi laddove si situa la sfida principale per la comunità internazionale e per il nostro Paese, ossia nella lotta alla criminalità organizzata. A condizione di disporre di adeguate risorse in materia di personale, la polizia militare e il Servizio informazioni possono rappresentare potenziali settori d'attività per un contributo svizzero volto ad appoggiare la polizia civile.

I dati che figurano nel presente rapporto si riferiscono allo stato alla fine del mese di agosto 2002.

Rapporto

1 Contesto

1.1 Sul piano internazionale

La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 10 giugno 1999 costituisce la base legale di diritto internazionale per l'impegno internazionale in Kosovo. In seguito all'approvazione della risoluzione da parte della Repubblica federale di Jugoslavia, tutte le misure previste da tale documento sono da considerare come misure per il mantenimento della pace, comprese quelle che figurano al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite (azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione).

Al capoverso 10, la risoluzione 1244 dell'ONU autorizza il segretario generale dell'ONU «*a istituire, con l'appoggio delle organizzazioni internazionali competenti, una presenza civile internazionale in Kosovo per crearvi un'amministrazione interinale – nell'ambito della quale la popolazione godrà di un'autonomia sostanziale in seno alla Repubblica federale di Jugoslavia – che assicurerà un'amministrazione transitoria, nonché la realizzazione e la supervisione delle istituzioni democratiche provvisorie d'autoamministrazione, necessarie affinché tutti gli abitanti del Kosovo possano vivere in pace e in condizioni normali.*»

Su tale base è stata impiegata la Missione delle Nazioni Unite per un'amministrazione provvisoria in Kosovo (UNMIK, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), unitamente al personale della polizia internazionale e alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR).

L'ONU è stata raramente confrontata con una sfida di natura analoga a quella che si è presentata alla fine del conflitto armato per il Kosovo nel giugno 1999. In considerazione della dimensione modesta del territorio del Kosovo, che è quattro volte più piccolo della Svizzera e ha una popolazione di circa due milioni di abitanti, questa situazione può sorprendere. Tuttavia, durante gli anni della repressione serba, tale provincia e i suoi abitanti kosovari e albanesi hanno dovuto sopportare molte sofferenze e molti danni.

Mentre la presenza militare della KFOR ha potuto stabilirsi rapidamente, poiché una formazione militare è organizzata sin dall'inizio dell'impiego e funziona indipendentemente dall'ubicazione, la presenza civile posta sotto l'autorità dell'UNMIK ha dovuto partire quasi da zero. Senza l'appoggio della KFOR, che ha assunto alcuni compiti civili nell'ambito della cooperazione civile e militare (Civil Military Cooperation, CIMIC), nella fase iniziale la posizione dell'UNMIK sarebbe stata più difficile.

Oltre alla fruttuosa cooperazione civile e militare, ha dato buoni risultati anche il sistema delle «interlocking agencies», adottato per la prima volta. L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha assunto un ruolo direttivo nel settore umanitario, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nel settore dei diritti umani e dell'organizzazione delle istituzioni e l'UE nel settore della ricostruzione, mentre l'ONU si è occupata

dell'amministrazione civile e ha riunito l'intera struttura sotto la direzione del rappresentante speciale del segretario generale dell'ONU.

1.2 Consequenze per la Svizzera

La Svizzera è stata direttamente confrontata con la crisi in Kosovo. È pertanto nel suo interesse contribuire alla stabilità dei Paesi dell'Europa sudorientale e quindi ridurre già nei Paesi d'origine il flusso di profughi verso la Svizzera. Fino alla fine del conflitto armato nel 1999, sono giunti nel nostro Paese oltre 50 000 profughi. I programmi svizzeri di assistenza in Kosovo sono stati dapprima prevalentemente di natura umanitaria. Dal 2001, essi si sono orientati sempre di più verso lo sviluppo di una società pluralista e di un'economia di libero mercato.

Il 23 giugno 1999, il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di partecipare militarmente alla forza di pace per il Kosovo (KFOR). Non si è trattato di una misura isolata, ma di un elemento di un pacchetto che affronta il grave problema dei profughi e degli sfollati in Svizzera e che prevede un aiuto d'urgenza in Kosovo nonché un contributo alla stabilità della regione. Dal mese di ottobre 1999, la Swiss Company (SWISSCOY), una compagnia di servizio su misura con elementi supplementari di stato maggiore e d'appoggio, è impiegata nell'ambito della KFOR.

I compiti militari e logistici principali della SWISSCOY a favore della KFOR sono la preparazione di acqua potabile e di acqua di consumo, i trasporti, l'assistenza sanitaria e l'approvvigionamento con carburanti. La SWISSCOY è impiegata nella regione di Prizren, nel settore della Brigata multinazionale Sud (MNB-S) sotto la responsabilità della Bundeswehr, e fornisce le proprie prestazioni a favore del contingente austriaco (AUCON) in seno alla MNB-S. La SWISSCOY non è subordinata alla NATO o all'AUCON, ma è attribuita all'AUCON per cooperazione. Le strutture interne, gli affari del personale e gli affari disciplinari rimangono sotto controllo svizzero.

Nel dicembre 2001, l'Assemblea federale ha deciso di autorizzare fino al 31 dicembre 2003 l'impiego dell'esercito svizzero per appoggiare la KFOR. Sulla base della modifica dell'articolo 66 della legge militare accettata dal popolo svizzero il 10 giugno 2001, i militari della SWISSCOY sono equipaggiati dal mese di ottobre 2002 con un'arma personale (fucile d'assalto, pistola, pistola mitragliatrice; se necessario, anche spray al pepe) per poter coprire autonomamente i propri bisogni in materia di sicurezza. Inoltre, la SWISSCOY dispone di una sezione di fanteria meccanizzata con cinque blindati ruotati e di un elemento per il trasporto aereo (elicottero da trasporto SUPER PUMA). Dal mese di ottobre 2002, l'effettivo è stato aumentato da 160 a un massimo di 220 persone, affinché la SWISSCOY possa continuare ad adempiere i compiti attuali e assumere compiti di sicurezza e di trasporto aereo.

Per la KFOR, il consolidamento del cambiamento di regime a Belgrado ha migliorato radicalmente la situazione dal punto di vista della sicurezza militare. Il pericolo di *escalation*, che avrebbe potuto provenire da un comando dell'esercito non più subordinato ad alcun controllo, è attualmente escluso. Rispetto alla Bosnia-Erzegovina, la presenza internazionale in Kosovo si è trovata nel 1999 di fronte alla necessità di una ricostruzione ancora più globale. A causa della irrisolta questione dello statuto, manca inoltre alla popolazione albanese e alla minoranza serba il quadro per la concezione del proprio avvenire politico. In tal modo vengono a mancare la fiducia e la volontà per la ricostruzione di un sistema multietnico, ciò che si riflette nel debole tasso di rientri delle minoranze.

La sicurezza interna e il contesto internazionale in Kosovo sono minacciati dalla violenza di origine etnica e dalla criminalità organizzata. La parte nord della città di Mitrovica continua a rimanere sotto il controllo di gruppi serbi che beneficiano dell'appoggio di Belgrado. I politici albanesi, fra i quali figurano numerosi esponenti dell'ex UÇK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës, Esercito di liberazione del Kosovo), hanno contatti con la criminalità organizzata. Anche i gruppi armati di origine albanese, che operano ai confini del Kosovo sotto la copertura di obiettivi politici, hanno un retroscena criminale. Tali gruppi non hanno alcun interesse per uno Stato di diritto funzionante come intende realizzarlo la comunità internazionale.

La responsabilità per la sicurezza interna incombe ancora esclusivamente alla presenza internazionale e la polizia dell'UNMIK dispone di veri e propri poteri di polizia. Con un effettivo di 4500 funzionari internazionali, essa è incaricata di creare un'organizzazione di polizia locale. Questi poliziotti sono istruiti dall'OSCE e integrati successivamente dall'UNMIK per l'adempimento dei propri compiti.

L'UNMIK ha rafforzato i propri mezzi e le proprie strutture per lottare contro la criminalità organizzata. Una ricerca delle informazioni migliorata amplierà la base d'informazioni per le misure della polizia e della KFOR e migliorerà le prove necessarie per il perseguimento penale. La giurisprudenza continua tuttavia a soffrire della carenza di personale locale e internazionale qualificato.

I contrasti etnici e i metodi utilizzati dalla presenza internazionale contro la criminalità organizzata o i criminali di guerra continuano a generare delle tensioni. Per il servizio d'ordine, l'UNMIK dispone di alcune unità di polizia specializzate. Esse possono beneficiare dell'appoggio delle *Multinational Specialised Units* (MSU) della KFOR, che comprendono tra l'altro carabinieri italiani e gendarmi francesi.

Oltre a tali unità specializzate, per appoggiare la polizia dell'UNMIK sono impiegate anche le unità regolari della KFOR. Di regola si tratta di impieghi analoghi a quelli effettuati in Svizzera, nel corso dei quali i militari assicurano uno «sbarramento esterno» allo scopo di sgravare le forze specializzate per l'impiego di polizia vero e proprio. Grazie al loro elevato grado di istruzione tecnica, gli specialisti del distaccamento della polizia militare della SWISSCOY sono molto richiesti e offrono assistenza nell'ambito dei compiti di polizia criminale.

L'imposizione del diritto e dell'ordine rappresenta, per i soldati della KFOR, un compito complesso al quale soltanto pochi contingenti sono effettivamente preparati. Gli Stati che mettono a disposizione truppe, dimostrano una disponibilità varia-

bile a partecipare a tali compiti e a esporre i propri soldati a un accresciuto pericolo. Sebbene la missione della KFOR non comprenda compiti di polizia, essa non può evitare a lungo termine di appoggiare la polizia civile.

2.2 A livello operativo

In Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Macedonia, la NATO è stata finora il fondamento militare della gestione internazionale della crisi, mentre l'UE assume sempre più la responsabilità della stabilizzazione economica e politica a lungo termine nei Balcani. Il nuovo orientamento degli interessi americani e dell'Alleanza Atlantica porterà tuttavia di fatto a una europeizzazione della presenza militare nell'area.

2.2.1 L'impiego ottimizzato dei mezzi compensa la riduzione degli effettivi

Due operazioni di sostegno alla pace fondate su un mandato dell'ONU, comprendenti inizialmente 60 000 e 40 000 militari, sono seguite agli interventi della NATO che hanno posto fine alle azioni militari in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo. Mentre la KFOR ha mantenuto quasi invariato il proprio effettivo originario dal 1999, la Stabilization Force (SFOR), presente in Bosnia-Erzegovina dall'inizio del 1995, è stata nel frattempo ridotta a 18 000 militari.

Alla metà di giugno 2002, gli Stati che mettono a disposizione delle truppe si sono accordati sui propri contributi alla KFOR e alla SFOR. L'effettivo regolamentare della SFOR scenderà da 18 000 militari a 12 000 e quello della KFOR da 38 000 a 32 000. Con la progressiva riduzione delle truppe nei Balcani saranno liberate ulteriori capacità per altre operazioni di promovimento della pace, per esempio in Afghanistan. In particolare gli Stati Uniti, che partecipano alla SFOR e alla KFOR con circa 8000 uomini, cercano di evitare di vincolare le proprie truppe a impieghi di promovimento della pace della durata di parecchi anni.

Nel caso della KFOR, non è pertanto possibile sfruttare completamente né la riduzione dell'effettivo originariamente prevista né il potenziale di razionalizzazione. La nuova struttura della KFOR, che sarà realizzata nel mese di dicembre 2002, fa parte del piano di ridimensionamento che ha l'obiettivo di ridurre l'effettivo della KFOR a medio termine a circa 20 000 militari, ciò che rappresenta approssimativamente una riduzione del 50 per cento.

Con il previsto ridimensionamento, la NATO ridurrà complessivamente le proprie truppe in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo a 44 000 militari. La scomparsa della minaccia rappresentata dall'esercito jugoslavo consente di ritirare la maggior parte dell'artiglieria, dei carri armati e degli elicotteri da combattimento. Verso metà del 2003, la KFOR raggiungerà il nuovo effettivo di 32 000 militari. Il raggruppamento di determinate brigate consentirà di risparmiare elementi di stato maggiore e di condotta. La forza bellica rappresentata dalla presenza della NATO sarà mantenuta grazie alle misure di razionalizzazione seguenti:

- se necessario, le unità della SFOR e della KFOR saranno impiegate per quanto possibile nei settori di responsabilità delle due missioni. Con tale approccio regionale è ancora a disposizione una quantità sufficiente di truppe per la gestione di eventi imprevisi in una zona d'impiego. Lo spostamento di contingenti tra la SFOR e la KFOR è tuttavia possibile soltanto con contingenti nazionali per i quali i governi hanno dato la loro autorizzazione e, conformemente alle basi attuali, per la SWISSCOY non entra in considerazione;
- l'approntamento di una riserva operativa al di fuori della zona d'impiego consentirà un rafforzamento a breve termine della SFOR e della KFOR. La riserva strategica finora disponibile sarà mantenuta;
- le competenze del comando regionale della NATO di Napoli, che dirige la SFOR e la KFOR, saranno rafforzate per tener conto del concetto d'impiego più flessibile;
- maggiori mezzi nell'ambito del servizio informazioni assicureranno tempestivamente una protezione e un impiego delle truppe orientati agli obiettivi;
- gli elementi d'appoggio multinazionali ridurranno i doppioni tra i singoli Stati e consentiranno una razionalizzazione della logistica e delle altre funzioni d'appoggio;
- le formazioni della polizia militare, che possono essere impiegate per il servizio d'ordine, saranno incrementate fino a raggiungere il loro effettivo regolamentare e in seguito potenziate.

Poiché i Britannici e i Francesi desiderano mantenere il comando di una Brigata multinazionale (MNB), soltanto la Germania e l'Italia hanno raggruppato le loro due MNB. Il comando della nuova MNB Sud-ovest, alla quale appartiene anche il contingente svizzero, sarà assunto alternatamente da militari dei due Paesi. La Gran Bretagna non esclude di rinunciare, già a partire dalla metà del 2003, alla responsabilità della sua Brigata multinazionale e di ridurre la sua presenza a un battaglione, allo scopo di disporre di truppe in vista di altri impieghi. Il ritiro del materiale pesante (p. es. dei carri armati da combattimento) è iniziato già da qualche tempo.

2.2.2 Impegno permanente degli Stati non membri della NATO

Oltre ai 19 Stati membri della NATO, anche 22 Stati non membri dell'Alleanza Atlantica partecipano alla SFOR e alla KFOR con complessivamente 6000 soldati. La riduzione delle truppe concerne in primo luogo gli Stati membri della NATO. La maggioranza degli Stati non membri, ad eccezione della Russia, non hanno l'intenzione di ridurre il loro contingente e intendono mantenere il proprio impegno.

Tra gli Stati europei non membri della NATO che partecipano alla KFOR, la Finlandia, la Svezia e l'Austria sono i Paesi che mettono a disposizione i contingenti più importanti. In Kosovo, la Svezia dispone di 750 militari e la Finlandia 800. Il battaglione finlandese, senza restrizioni, rimane a disposizione del comandante della KFOR quale riserva tattica e può pertanto essere impiegato in tutta la zona

d'impiego della KFOR. Inoltre, mediante un distacco d'esplorazione elettronica, la Finlandia contribuisce ad assicurare il servizio informazioni della KFOR.

Il contingente austriaco (AUCON) mantiene il proprio effettivo di oltre 500 militari. Esso continuerà a svolgere il proprio compito in stretta collaborazione con il contingente tedesco. L'AUCON è autorizzato a effettuare impieghi in tutta la zona d'impiego della KFOR, ma soltanto con una compagnia. L'Austria, analogamente a quanto ha fatto la Svizzera, intende trasferire uno o due elicotteri da trasporto in Kosovo. Il contingente austriaco non sarà tuttavia rafforzato oltre al personale necessario.

Poiché le riduzioni previste concernono principalmente gli Stati della NATO, i contingenti di Stati non membri della NATO acquistano importanza. Essi vogliono pertanto essere maggiormente integrati nei processi decisionali relativi alle operazioni nei Balcani. La Svezia, la Finlandia e l'Austria esigono segnatamente una migliore partecipazione nei settori del servizio informazioni e delle operazioni nonché l'invio di ufficiali di collegamento nel quartiere generale regionale di Napoli, dove sono prese le decisioni a livello operativo.

La cooperazione dei differenti Stati non membri della NATO con uno o più Stati membri della NATO sarà rafforzata anche al di fuori delle attuali operazioni della NATO nei Balcani. In Scandinavia esistono piani che prevedono la creazione di una Brigata nordica che comprenderebbe uno Stato membro della NATO, la Norvegia, e due Stati non membri della NATO, la Finlandia e la Svezia. In Kosovo, tale brigata potrebbe sostituire più tardi la brigata multinazionale comandata dai Britannici.

In caso di impieghi all'estero, l'esercito austriaco coopererà in futuro ancora più intensamente con la Germania. Tale cooperazione rafforzata, avviata per l'impiego delle truppe di pace in Afghanistan, sarà realizzata già in occasione dell'istruzione e dei preparativi per impieghi comuni all'estero. Intenzioni e sforzi analoghi esistono anche tra due nuovi membri della NATO, la Repubblica Ceca e la Polonia, e la Slovacchia, candidata all'adesione. Un battaglione ceco-slovacco è già operativo in Kosovo e la cooperazione ha dato buoni risultati. Si tratta ora di creare, unitamente alla Polonia, una Brigata multinazionale di 2500 militari.

Nell'ambito dei compiti che la risoluzione 1244 dell'ONU attribuisce ai differenti attori internazionali, alla KFOR incombe la prevenzione della guerra nonché la garanzia di un contesto stabile, nel quale le organizzazioni internazionali e non governative sostengono l'organizzazione politica, economica e sociale del Kosovo. Dall'inizio dell'impiego della KFOR, in Kosovo la situazione in materia di sicurezza è sostanzialmente migliorata. La popolazione kosovara vuole la presenza permanente della KFOR, poiché la fiducia nei propri capi non è ancora sufficiente per creare sicurezza per tutti. In un prossimo futuro, il compito principale della KFOR consisterà pertanto nel rafforzare il sentimento di sicurezza della popolazione locale e nell'incoraggiarla a investire nel proprio futuro. A tale scopo, nei prossimi anni la KFOR dovrà assumere prioritariamente i seguenti compiti importanti:

- dimostrazione dell'impegno della società internazionale per il futuro del Kosovo mediante la presenza concreta delle truppe della KFOR;
- mantenimento di un ambiente di lavoro sicuro per i membri delle organizzazioni internazionali e non governative;

- appoggio alla polizia civile nel procedere contro le persone accusate di crimini di guerra o di appartenenza alla criminalità organizzata, in primo luogo mediante l'approntamento di forze per perquisizioni, blocchi e impieghi di riserva;
- controllo del Corpo di protezione del Kosovo, l'organizzazione civile che è seguita all'ex movimento di resistenza UÇK;
- sorveglianza e controlli fisici dell'area intermedia tra i valichi di frontiera regolari, in primo luogo per impedire l'entrata e l'uscita di armi illegali;
- attribuzione della priorità delle attività di pattugliamento alle zone nelle quali gli sfollati si reinsediano.

La gamma di impieghi futuri della KFOR si distingue pertanto dal mandato del 1999 segnatamente in tre settori principali:

- riduzione e ritiro dei reparti di truppa pesanti e delle armi di appoggio;
- rinuncia al dispositivo statico di sicurezza;
- rinuncia di fatto a progetti infrastrutturali nell'ambito della cooperazione civile e militare.

La trasformazione della KFOR è conforme ai compiti futuri. Occorre aggiungere che l'incremento degli impegni militari (p. es. in Afghanistan), legato attualmente a una eccessiva dispersione delle forze militari, obbliga molti Stati della KFOR a concentrarsi su determinate missioni.

2.3 Aspettative nei confronti della Svizzera

Da uno Stato ci si attende che partecipi alla riduzione dei rischi ai quali è direttamente esposto. A livello internazionale, un trasferimento di tutte le risorse finanziarie esclusivamente a favore di organizzazioni e progetti civili non sarebbe considerato un atto del medesimo valore. Inoltre, un impiego di personale militare sul posto incrementa la visibilità del contributo svizzero ed è considerato differentemente, a livello internazionale e nazionale, rispetto a un impegno esclusivamente civile.

La comunità internazionale si attende anche dalla Svizzera che in Kosovo essa contribuisca a sgravare i partner nel limite delle sue possibilità. Per la comunità internazionale non sarebbe comprensibile che la Svizzera, con un budget per la difesa di circa 4 miliardi di franchi l'anno, mettesse fine a un impiego che costa meno di 40 milioni di franchi l'anno, ossia meno dell'1 per cento del budget.

3 Attività della Svizzera in Kosovo

3.1 Sul piano civile

La Svizzera ha avviato le proprie attività in Kosovo nel 1991 con l'aiuto umanitario e nel 1998 ha partecipato alla Missione di verifica dell'OSCE in Kosovo (Kosovo Verification Mission, KVM). A livello bilaterale, la Svizzera figura tra gli attori principali nell'ambito dell'aiuto umanitario e dell'aiuto alla ricostruzione. Gli obiet-

tivi principali dell'impegno internazionale sono, a breve termine, il rimpatrio dei profughi e, a lungo termine, l'attenuazione delle tensioni e il miglioramento delle condizioni di vita.

I principali attori civili dei programmi di cooperazione svizzeri in Kosovo sono: la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), con la Divisione Aiuto umanitario e Corpo svizzero di aiuto umanitario (AU + CSA) e la Divisione per la cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI (DCEE); l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), che finanzia gran parte dei programmi della DSC; il Segretariato di Stato dell'economica (Seco) del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e la Divisione politica IV, Sicurezza umana, del DFAE. L'appoggio svizzero si concentra sui settori menzionati qui di seguito.

3.1.1 Aiuto umanitario

Dal 1999 al 2001 sono stati impiegati oltre 100 milioni di franchi (di cui circa 55 milioni dell'UFR a favore di programmi di rimpatrio dei profughi) per azioni di aiuto umanitario. Principali progetti realizzati:

- aiuto materiale per la creazione di alloggi d'emergenza (30 000 «*Shelter modules*» per oltre 32 000 rimpatriati);
- consegna di 1700 bovini a famiglie bisognose;
- ricostruzione e rinnovamento di oltre 1200 abitazioni per circa 15 000 persone;
- realizzazione di strutture sociali, segnatamente di scuole (34 edifici scolastici per circa 10 000 allievi);
- ripristino di 6 strade e 33 ponti;
- ricostruzione di reti di approvvigionamento idrico (dal 2000 per il tramite di DCEE e Seco) e risanamento dell'agricoltura mediante la fornitura di sementi per 15 000 famiglie e di 1750 unità di bestiame per circa 1000 famiglie;
- inoltre, l'UNHCR, il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e il Programma alimentare mondiale hanno beneficiato di un aiuto finanziario.

L'aiuto umanitario è proseguito nel 2002 con un budget di circa 5 milioni di franchi. L'accento principale è stato posto sulle istituzioni sociali (scuole e cliniche psichiatriche) e sulle installazioni per le minoranze etniche.

3.1.2 Cooperazione tecnica

Nell'ambito della cooperazione tecnica, la DSC (DCEE) ha investito, negli anni dal 1999 al 2001, 33,5 milioni di franchi e il Seco 12,3 milioni. Le attività erano focalizzate sui settori seguenti:

3.1.2.1 Promovimento del settore pubblico (DCEE)

L'aggiornamento del catasto e il sostegno all'«Housing and Property Directorate» contribuiscono ad accertare i rapporti di proprietà, che rappresentano una condizione per la stabilità e la ricostruzione economica in Kosovo. Inoltre si aggiungono contributi per l'istituzione di un registro degli abitanti, la riforma delle autorità penali, il perfezionamento del corpo insegnante (mediante il sostegno alla fondazione «Kosovo Education Center») e la partecipazione alla radio pubblica (precedentemente Radio Blue Sky, dal 1° luglio 2002 secondo programma della radio RTK).

3.1.2.2 Creazione di fonti di reddito e sviluppo del settore privato (DCEE)

Lo sviluppo delle possibilità economiche in Kosovo costituisce una condizione fondamentale per la stabilità della regione. La Svizzera offre assistenza nel settore dell'agricoltura, segnatamente incoraggiando gli orticoltori e aiutandoli a reagire alla domanda del mercato. Inoltre, aiuta le piccole e medie imprese (PMI) offrendo formazione e consulenza e finanzia gli istituti di credito che collaborano con le PMI.

3.1.2.3 Miglioramento dell'infrastruttura e promovimento del servizio pubblico (Seco, DCEE)

Per migliorare le condizioni di vita della popolazione, la Svizzera provvede al ripristino delle installazioni idrauliche che garantiscono l'approvvigionamento idrico nelle città del Kosovo sud-orientale e alla posa di condutture d'acqua nelle zone rurali. Mette a disposizione delle amministrazioni locali un software per la gestione dell'acqua e partecipa alla ricostruzione delle installazioni elettriche della regione.

Per le loro attività, la DSC, il Seco e l'UFR hanno convenuto un concetto a medio termine (2000–2004) che prevede un consolidamento delle attività negli ambiti menzionati in precedenza (infrastruttura, settore privato e pubblico). Nei programmi di cooperazione, il passaggio della responsabilità dei progetti alle istituzioni locali ha la priorità. Il budget della DCEE per il 2002 ammonta a 12,6 milioni di franchi, di cui 10 milioni provenienti dall'UFR. Nei prossimi anni tale importo sarà progressivamente ridotto.

3.1.3 Promovimento dello Stato di diritto e della democrazia

Dal 2001, la questione delle minoranze e della riconciliazione è diventata un tema generale. Nella misura del possibile, il programma di cooperazione della DSC, del Seco e dell'UFR tiene conto della questione delle minoranze. Sono già stati realizzati progetti speciali a favore della minoranza serba e di altre minoranze.

Occorre poi aggiungere le attività della Divisione politica IV (DP IV), Sicurezza umana, del DFAE. Su un impegno globale di 7 milioni di franchi nel 2001, 4 milioni di franchi sono andati a favore degli esperti civili svizzeri dell'UNMIK e della

missione dell'OSCE in Kosovo (esperti per la democratizzazione, i diritti umani, l'amministrazione civile e le elezioni). Occorre pure menzionare i cosiddetti impieghi della CIVPOL, nei quali poliziotti svizzeri e guardie di confine (attualmente nove persone) assumono compiti di polizia nell'UNMIK o assistono e istruiscono la polizia locale. Complessivamente sono stati spesi 3 milioni di franchi per progetti negli ambiti dello Stato di diritto, dello sminamento (850 000 franchi), delle minoranze e della riconciliazione (dialogo a livello locale diretto da organizzazioni non governative) nonché dei media indipendenti (radio e stampa delle minoranze).

In seguito al nuovo orientamento generale delle attività e alla riduzione della presenza internazionale, la DP IV prevede per il 2002 spese dell'ordine di circa 4,5 milioni, in gran parte per gli esperti civili. Ad eccezione del programma di sminamento, che non sarà prorogato, la DP IV proseguirà i propri progetti in Kosovo. Nei prossimi anni, l'impegno della DP IV dovrebbe diminuire parallelamente a quello delle organizzazioni internazionali.

Compendio degli aiuti civili della Svizzera in Kosovo dal 1999 al 2002 (in mio di fr.)

Anno	1999 Consuntivo	2000 Consuntivo	2001 Budget	2002 Budget	2003 Pianificazione
DSC-DCEE	2,2	1,4	2,6	2,6	5,0
DSC-AU	29,0	6,0	3,0	1,0	1,0
Seco		0,56	11,74	13,0	5,0
DP IV	7,8	7,73	7,198	4,5	nessuna indicazione
UFR/DSC-AU	28,090	37	15,0	3,0	2,0
UFR/DCEE	5,0	8,2	15,0	10,0	6,5
Totale	72,090	60,89	54,538	34,1	19,5

Fonte: «Aiuto svizzero per l'Europa sud-orientale».

Abbreviazioni: DSC-DCEE: Direzione dello sviluppo e della cooperazione e Divisione per la cooperazione con l'Europa dell'Est e la CSI (DFAE); AU: Divisione Aiuto umanitario (DFAE); Seco: Segretariato di Stato dell'economia (DFE); DP IV: Divisione politica IV, Sicurezza umana (DFAE); UFR: Ufficio federale dei rifugiati (DFGP).

3.2 Sul piano militare

La SWISSCOY fa parte della KFOR e pertanto dell'organizzazione che in Kosovo crea sicurezza per la popolazione e gli attori internazionali. Tutti i militari della compagnia svizzera sono volontari. Dall'inizio dell'impiego, il 90 per cento in media di un contingente è costituito da personale di milizia. Dal mese di ottobre 1999, la SWISSCOY fornisce prestazioni logistiche a favore del battaglione meccanizzato austriaco, che costituisce la task force DULJE nel quadro della Brigata multinazionale Sud (MNB-S) sotto comando tedesco. La missione logistica fondamentale della SWISSCOY corrisponde essenzialmente al mandato approvato dal

Consiglio federale nel mese di giugno 1999 e comprende i trasporti stradali, la fornitura di carburanti, la produzione e la distribuzione di acqua, i servizi di riparazione nonché l'appoggio del genio. La forza della SWISSCOY risiede nel grande *know how* professionale dei suoi militari, ciò che è da ricondurre alle particolarità del sistema di milizia.

3.2.1 Appoggio alla costruzione di scuole

La situazione critica dell'infrastruttura del Kosovo ha richiesto, nella fase iniziale dell'impiego della KFOR, l'utilizzazione di mezzi militari a favore di progetti civili. Dopo l'inizio dell'impiego, la prima priorità è stata la costruzione di ripari per l'inverno. La SWISSCOY ha partecipato a progetti a favore di scuole a Laniste e Donaj, consegnati agli utenti nella primavera del 2000. A questi due progetti hanno partecipato l'US Aid e la CRS/Caritas USA con 280 000 DEM nonché la SWISSCOY con 90 000 DEM. Nell'inverno 1999/2000, unitamente alla Caritas Svizzera, sono stati distribuiti circa 6000 m³ di legna da ardere e/o la distribuzione è stata organizzata e sorvegliata dalla popolazione locale.

3.2.2 Costruzione di ponti

Rapidamente, prima di tutte le altre Nazioni, la SWISSCOY si è ritirata dalla vera e propria costruzione di edifici (civili). La costruzione di ponti provvisori ha avuto inizio nella primavera del 2000. Il *know how* del genio e il materiale per ponti (a norma DIN) dell'esercito svizzero hanno consentito di disporre di mezzi molto appropriati. In tale contesto si è sviluppata una cooperazione molto fruttuosa con la DSC. I mezzi, le conoscenze e la grande esperienza sono stati impiegati da entrambe le parti su una base di cooperazione. La «Swiss Connection» nata da questa cooperazione ha portato in Kosovo un'alta qualità nella realizzazione di ponti e passerelle utilizzati dalla popolazione locale e dalla KFOR.

Complessivamente sono stati costruiti 23 ponti e passerelle, per una lunghezza complessiva di 326 m nella classe di carico delle 50 tonnellate; 21 opere sono state costruite in cooperazione con la DSC. Gli specialisti della DSC hanno assunto la direzione generale e la responsabilità globale. Inoltre, due ponti fissi 69 sono stati montati e successivamente smontati dopo 2 e 10 mesi. L'ultimo ponte a norma DIN provvisorio è stato ultimato dal sesto contingente (operativo dal mese di aprile al mese di settembre 2002). Un quarto di tutti i ponti sono stati costruiti su mandato della KFOR, anche se il finanziamento è stato assicurato in parte dalla DSC (CIMIC).

Dal mese di maggio 2001, la SWISSCOY gestisce il *Bridge Park KFOR*. Tutti i ponti militari provvisori e della logistica sono immagazzinati nel campo Casablanca, in cui si provvede alla loro manutenzione e alla preparazione per un nuovo impiego. In tal modo i soldati del genio della SWISSCOY sono istruiti ai prodotti più moderni per la costruzione di ponti, per esempio ai prodotti Mabe&Johnson. L'impiego dei ponti fissi 69 resta attuale. I tre assortimenti completi di ponti si trovano presso il campo Casablanca. Gli impieghi hanno luogo su richiesta della KFOR.

3.2.3

Ulteriori attività di costruzione

Una trentina di *baracche militari 51* provenienti dalle scorte sono state portate nel settore d'impiego. In cooperazione con la DSC e l'UNMIK, sono state costruite e consegnate 22 baracche adibite a uffici postali, scuole dell'infanzia, sale per la formazione nel campo dell'anestesiologia e ambulatori per «medici itineranti». Di regola, le fondamenta e i lavori di allacciamento necessari sono stati effettuati dal futuro proprietario o usufruttuario. Soltanto dopo questa prestazione propria, gli «SWISSCOY-Workers», personale del posto assunto dalla SWISSCOY, hanno montato le baracche sotto una direzione svizzera (aiuto all'autoaiuto).

Per appoggiare le attività di sorveglianza al confine con l'Albania e per sorvegliare il settore di Prizren, la SWISSCOY ha costruito e consegnato due *teleferiche per il trasporto di materiale* al contingente tedesco della KFOR (GECON, Brigata multinazionale Sud).

In seguito all'aumento del personale a partire dal settimo contingente, *la capacità del campo* ha dovuto essere incrementata. Le costruzioni destinate al distacco svizzero sulla base dell'aviazione dell'esercito tedesco di *Toplicane* sono state pianificate e realizzate in collaborazione con specialisti delle Forze aeree. Il materiale grezzo e il pietrame per la costruzione di strade sono stati merce rara sin dall'inizio dell'impiego. Nel settore di Suva Reka, la KFOR ha potuto affittare una cava di pietra. I militari della SWISSCOY sono gli unici autorizzati a utilizzare esplosivo civile. Mentre la SWISSCOY gestisce la cava di pietra, la Bundeswehr ha acquistato un frantoio per pietre e lo ha messo in funzione nel campo Casablanca.

Oltre alla gestione della cava di pietra, la SWISSCOY è impiegata sempre più spesso per lavori di brillamento allo scopo di mantenere agibili le strade a favore della KFOR. Si procede regolarmente al brillamento dei massi erratici che minacciano o ostruiscono completamente le strade d'accesso o le strade dei passi. Tali lavori sono eseguiti di regola nell'ambito dei progetti CIMIC tedeschi.

3.2.4

Attività di costruzione ridotte a partire dal 2003

Oltre alla manutenzione corrente del campo, che ha tre anni, la priorità principale dell'impiego svizzero del genio della SWISSCOY risiede nell'appoggio agli altri contingenti per la costruzione di infrastrutture logistiche e di condotta nonché nella manutenzione provvisoria di vie di collegamento militari indispensabili.

L'attività di costruzione della SWISSCOY nell'ambito della cooperazione civile e militare (CIMIC) si basa sui principi seguenti:

- ha luogo sussidiariamente all'impiego dei mezzi civili, quando essi non sono più sufficienti;
- la responsabilità operativa incombe al DFAE (DSC) o a un altro organo civile;
- l'aiuto fornito dalla SWISSCOY è concepito unitamente alla DSC o a un altro organo civile;
- «aiuto all'autoaiuto» (le prestazioni della SWISSCOY implicano sempre prestazioni degli usufruttuari o dei partner locali);

- la cooperazione e il finanziamento avvengono, se possibile, mediante partner (finanziamento con fondi di terzi);
- le attività hanno sempre luogo sotto una direzione militare;
- è applicato il principio della neutralità nei confronti degli ex belligeranti;
- i progetti devono sempre tener conto degli aspetti della politica di sicurezza e della politica di sviluppo;
- si mira alla cooperazione sulla base di un partenariato e al coordinamento con i gruppi di altri Paesi e le organizzazioni di soccorso sul posto;
- la creazione di un contesto civile positivo deve promuovere la libertà di movimento delle forze operative.

In Kosovo, il periodo dell'aiuto d'urgenza è terminato. Le attività della CIMIC nella MNB-S si focalizzano sempre di più sull'appoggio nella ricostruzione di strutture economiche e sociali. Di conseguenza, per la SWISSCOY il settore CIMIC si riduce. Questa situazione era prevedibile e corrisponde alle intenzioni di base della CIMIC. La curva delle attività della CIMIC decresce proporzionalmente alla crescita e allo sviluppo verso una normalizzazione dell'esistenza nei Paesi d'impiego.

La Germania ha fatto buone esperienze con i centri della CIMIC, che di regola comprendono quattro persone. Tali centri sono tuttora le stazioni di contatto per la popolazione locale. Segnatamente per le minoranze e le persone più povere, esse sono istituzioni importanti che creano fiducia. Inoltre, sono un mezzo importante per la ricerca d'informazioni. I centri della CIMIC, come lo indicano anche le esperienze della SFOR, sono indispensabili fino alla conclusione di una missione. Da parte tedesca, si intende chiaramente affidare l'implementazione civile all'UNMIK. Non sono pertanto affrontati nuovi settori o campi di attività. In Austria si considera invece che singoli progetti della CIMIC dovrebbero essere accessibili alle organizzazioni economiche internazionali e alle imprese civili. Questa concezione è in opposizione con quella della Germania e della Svizzera, per le quali l'aiuto economico è chiaramente separato dai compiti assunti dai militari.

Analogamente alle conclusioni tedesche, il settore CIMIC della SWISSCOY sarà ridotto nella misura del possibile e i compiti dell'infrastruttura civile saranno affidati a istituzioni civili. Già oggi, un centro della CIMIC è gestito nel campo Casablanca e la SWISSCOY lo appoggia con un assistente. Il settore svizzero della CIMIC sarà pertanto ridotto a un appoggio in materia di pianificazione e alla trasmissione di conoscenze tecniche in stretta coordinazione con le istituzioni civili (DSC).

Consuntivo/budget degli impieghi della SWISSCOY tra il 1999 e il 2003
(in mio di fr.)

1999 Consuntivo	2000 Consuntivo	2001 Consuntivo	2002 Budget	2003 Budget
14,65	31,2	28,2	33,0	37,5

Prestazioni logistiche fornite dai contingenti 1 a 6 della SWISSCOY

Prestazioni	Cont 1	Cont 2	Cont 3	Cont 4	Cont 5	Cont 6*	Totale
PM							
Impieghi	50	68	94	140	287	201	840
Controlli della circolazione	51	52	84	90	164	121	562
Incidenti	4	19	7	42	17	34	123
Acqua in m³							
Acqua potabile	7 645	9 902	12 593	13 693	11 121	8 381	63 335
Acqua di consumo	3 487	6 283	4 798	3 952	4 197	3 645	26 362
Trasporti							
Chilometri	356 295	421 000	510 377	400 275	354 894	393 778	2 436 619
Trsp pers	2 357	2 850	3 465	4 480	5 239	4 840	23 231
S san							
Pazienti**	510	908	1 652	2 105	1 418	523	7 116
di cui svizzeri	325	408	341	593	502	234	2 403
MEDEVAC	nessuna	11	30	20	13	9	83
	indicazione						
S com							
Giorni di servizio	28 500	28 500	28 500	28 500	20 396	23 501	211 897
Carburanti							
in litri	1 104 000	1 602 813	1 645 325	1 321 617	1 818 900	1 114 117	8 606 772

Fonte: Capo della logistica dei contingenti 1 a 6 della SWISSCOY.

* Stato alla fine di agosto 2002 (contingente 1: ottobre 1999–marzo 2000; contingente 2: aprile 2000–settembre 2000; contingente 3: ottobre 2000–marzo 2001; contingente 4: aprile 2001–settembre 2001; contingente 5: ottobre 2001–marzo 2002; contingente 6: aprile 2002–ottobre 2002; contingente 7: ottobre 2002 - marzo 2003).

** Il termine «pazienti» comprende prestazioni mediche di ogni genere, quindi anche i trattamenti ambulatoriali e la consegna di medicinali e di materiale sanitario.

Abbreviazioni: Cont: contingente; PM: polizia militare; trsp pers: trasporti di persone; S san: servizio sanitario; MEDEVAC: Medical evacuation (trasporto di feriti); S com: servizio di commissariato.

3.2.5 Una gamma degli impieghi più ampia

L'invio di un elicottero da trasporto SUPER PUMA e di una sezione di fanteria meccanizzata ha ampliato la gamma degli impieghi. L'invio di un elicottero era già stato previsto quale opzione nel 1999. All'epoca, il settore d'impiego disponeva, per i trasporti aerei, di un numero sufficiente di mezzi; nel frattempo tali mezzi sono però stati ritirati. La sezione di fanteria consente alla SWISSCOY di proteggere il proprio contingente e contribuisce in generale alla sicurezza nel settore d'impiego. Questi elementi supplementari hanno richiesto un adeguamento dell'effettivo del contingente; il Parlamento ha stabilito che dal mese di ottobre 2002 l'effettivo massimo sarà di 220 militari.

La SWISSCOY opera in tre settori alle condizioni stabilite dalla Svizzera:

- in caso di aggravamento della minaccia, i voli dell'elicottero sono sospesi immediatamente. Sono sottoposti a tale restrizione anche gli elementi di trasporto aereo della Germania e dell'Austria;
- l'impiego della sezione di fanteria meccanizzata al di fuori del settore d'impiego della task force DULJE sottostà in ogni caso all'approvazione dello stato maggiore di condotta dell'esercito. In tal modo è garantito che la sezione offra prestazioni utili anche ai partner e che non sia ordinato alcun impiego vincolato a rischi non valutabili;
- la SWISSCOY non deve essere impiegata nella zona di sicurezza al confine con la Serbia. Anche il contingente austriaco opera sotto tale condizione.

Le attività svolte dalla SWISSCOY a favore dei propri partner della KFOR non possono essere esercitate sul posto da organi civili.

4 Possibilità e limiti dell'impiego futuro della SWISSCOY

Una regione politicamente stabile nei Balcani è nell'interesse strategico della Svizzera. In tutti gli ambiti della vita politica, sociale ed economica, gli Stati della regione dipenderanno ancora per anni dal sostegno internazionale.

L'aiuto all'autoaiuto implica anche in futuro che il bisogno di sicurezza dei membri di tutte le etnie possa beneficiare di un'attenzione particolare. La sicurezza fisica copre in Kosovo un bisogno fondamentale, che non può essere sostituito dalla cooperazione economica o dall'aiuto umanitario. La presenza militare destinata a garantire la sicurezza resterà necessaria. Malgrado l'organizzazione di una polizia nazionale kosovara, nel prossimo futuro la sicurezza potrà essere garantita soltanto da forze internazionali armate.

Anche in futuro, il personale rappresenterà l'elemento critico per l'impiego della SWISSCOY. Presupponendo la pertinente volontà politica, l'esercito svizzero dovrebbe essere in grado di mantenere l'impiego attuale ancora per almeno due anni. Gli annunci per un impiego volontario presso la SWISSCOY sono tendenzialmente di nuovo in leggero aumento. Già oggi, il reclutamento rappresenta una sfida importante per quanto riguarda:

- gli ufficiali destinati agli stati maggiori di comando multinazionali (task force DULJE e stato maggiore di brigata);
- il personale di manutenzione degli elicotteri;
- i medici.

Le seguenti caratteristiche del sistema di milizia svizzero creano condizioni quadro che limitano il pool di persone che entrano in considerazione per impieghi militari all'estero nell'ambito del promovimento della pace:

- il principio del volontariato, anche per il personale militare di professione;
- il personale militare di professione è assorbito dai bisogni dell'istruzione in Svizzera; pure in futuro vi sarà un'ampia dipendenza dagli annunci di militari di milizia volontari;
- la struttura dei salari e delle indennità definita da servizi esterni al DDPS.

Tenendo conto delle condizioni quadro attuali, l'esercito non sarà in grado di incrementare a breve o medio termine l'impegno della SWISSCOY. Possibilità supplementari si presentano con Esercito XXI. Dopo la pertinente decisione politica, i militari in ferma continuata potrebbero, al termine dell'istruzione di base e beneficiando della qualificazione necessaria, partecipare su base volontaria a un impiego per il promovimento della pace. Ciò creerebbe le premesse per raggiungere l'obiettivo, definito nel Concetto direttivo Esercito XXI, di poter alimentare durevolmente un battaglione svizzero nell'ambito di un impiego di promovimento della pace.

4.1 Consequenze fino alla metà del 2003

Le misure di ottimizzazione (aumento del personale a partire dal mese di ottobre 2002 da 160 a 220 persone al massimo, sezione di fanteria meccanizzata e distacco per l'elicottero da trasporto) consentono alla SWISSCOY di soddisfare i bisogni della pianificazione operativa adattata della NATO. Poiché la SWISSCOY è ora in grado di assumere autonomamente compiti di sicurezza, l'utilità dell'AUCON quale riserva tattica per la KFOR è aumentata. La riorganizzazione e la riduzione degli effettivi della KFOR non hanno conseguenze particolari, sul contingente austriaco o sull'ubicazione di Suva Reka, tali da richiedere misure supplementari da parte della SWISSCOY.

Per il periodo d'impiego della SWISSCOY fino alla fine del 2003 (contingenti 7 e 8), approvato dal Parlamento, non si impone alcuna modifica né della missione né della composizione del contingente.

4.2 Possibilità dopo il 2003

Tra i Paesi dell'Europa occidentale, la Svizzera è stata la Nazione più direttamente interessata dalle conseguenze della crisi in Kosovo e accoglie anche oggi una percentuale di persone proveniente dal Kosovo superiore agli altri Stati. Un contributo duraturo della Svizzera alla KFOR è nell'interesse della nostra politica di sicurezza. Non si tratta soltanto di evitare nuove azioni belliche e ondate di profughi, ma anche di combattere alle radici gli effetti secondari e i problemi irrisolti, quali la criminalità organizzata e l'estremismo politico degli Albanesi in Svizzera.

Anche se la KFOR sarà ridotta a 32 000 militari a medio termine, gli Stati non membri della NATO comparabili alla Svizzera non diminuiranno il loro contingente al di sotto dell'effettivo di un battaglione. L'attesa adesione alla NATO di un considerevole numero di Stati dell'Europa orientale assorbirà risorse importanti per la realizzazione dell'adesione, ma a lungo termine dovrebbe piuttosto rafforzare l'impegno di tali Stati nei Balcani. La futura KFOR potrebbe pertanto essere composta di piccoli Stati europei, mentre gli Stati della NATO più importanti ritirebbero

i propri mezzi a favore di altri compiti. Un mantenimento del contingente svizzero nell'effettivo previsto sarebbe conforme a tale tendenza.

I contingenti ridotti di Stati non membri della NATO non sono di regola direttamente subordinati alle brigate multinazionali, ma fanno parte di un altro contingente. Soltanto i contingenti della forza di un battaglione, quali quelli della Svezia, della Finlandia e dell'Austria, sono direttamente integrati a livello di brigata. Senza un rafforzamento a livello di battaglione, il contingente svizzero rimarrà un elemento di un reparto di un altro Stato.

La cooperazione attuale con l'Austria ha dato buoni risultati per l'impiego svizzero nella KFOR. Inoltre, la Svizzera approfitta anche dei legami sempre più stretti dell'Austria con la Germania nell'ambito dell'istruzione e della condotta. Le ristrutturazioni conferiscono alla MNB Sud-ovest un carattere multinazionale ancora più marcato.

Dall'inizio della propria missione a favore dell'AUCON, la SWISSCOY offre servizi specializzati, segnatamente funzioni di appoggio nell'ambito della logistica e del genio. L'approntamento di un elicottero da trasporto risponde a questa strategia settoriale. Nel settore della polizia, la Svizzera mette a disposizione, oltre ai poliziotti civili per l'UNMIK (CIVPOL), anche un distaccamento della polizia militare nell'ambito della SWISSCOY.

La lotta contro la criminalità organizzata diventa sempre più uno dei compiti principali della presenza internazionale in Kosovo. Essa è tuttavia essenzialmente un compito della polizia civile. In futuro, sarebbe pertanto opportuno rafforzare in primo luogo l'impiego svizzero nell'ambito della CIVPOL mediante una cooperazione diversificata in materia di polizia. Anche se l'UNMIK continuerà a dipendere dell'appoggio della KFOR, è un principio inderogabile che la presenza militare dovrà essere sostituita da componenti civili del promovimento della pace. Per il successo di un processo di pace è essenziale che la sicurezza interna sia tutelata il più rapidamente possibile da una polizia esclusivamente civile.

Oltre alla polizia militare, che assume compiti di polizia criminale e di polizia di sicurezza, anche i mezzi del servizio informazioni possono contribuire alla lotta contro la criminalità organizzata. La SWISSCOY dispone già di un distaccamento della polizia militare. Tuttavia non dispone ancora di mezzi per la ricerca di informazioni e l'esplorazione.

In occasione della verifica dell'operazione in Kosovo, la NATO ha identificato come un problema le attività della criminalità organizzata nel settore della MNB Sud-ovest. In tale settore si trovano i confini montagnosi con la Macedonia e l'Albania, di grande importanza per il contrabbando. La lotta contro tali attività è di grande rilevanza anche per la Svizzera, interessata dalla criminalità organizzata albanese attiva sul suo territorio.

L'esercito svizzero dispone di ricognitori telecomandati per la ricognizione aerea e di moderni sistemi per l'esplorazione elettronica operativa e tattica che consentirebbero una sorveglianza delle comunicazioni radio in tale zona. Per ragioni di personale (disponibilità di specialisti), un impiego operativo per sei mesi o più è difficilmente realizzabile.

Inoltre, occorrerebbe innanzitutto evitare che sorga il sospetto che la Svizzera, nel proprio interesse, svolge attività in materia di servizi d'informazione nell'ambito degli impieghi per il promovimento della pace. Il fatto che il nostro Paese gode di una reputazione eccellente riguardo ai propri impieghi di promovimento della pace, è anche riconducibile alla considerazione che la Svizzera non persegue interessi politici propri nelle missioni.

5 Osservazioni finali

Nella fase iniziale dell'UNMIK, la SWISSCOY, nell'ambito dell'aiuto umanitario d'urgenza, ha fornito assistenza tecnica con elementi del genio (costruzione di scuole) e ha contribuito al ripristino della rete stradale grazie alle proprie capacità in materia di costruzione di ponti. Essa si è rivelata un partner militare apprezzato e affidabile per i principali attori civili dei programmi di cooperazione svizzeri in Kosovo, segnatamente per la DSC e l'AU + CSA. Con il passaggio dell'impegno civile svizzero dall'aiuto umanitario d'urgenza alla ricostruzione di strutture sociali, politiche ed economiche, anche le attività della SWISSCOY nell'ambito della collaborazione civile e militare si sono ridotte.

Finché la questione dello statuto rimane irrisolta, la fine della presenza militare internazionale in Kosovo non è prevedibile. La strategia della comunità internazionale per la risoluzione del conflitto dovrà fondarsi su una presenza militare a lungo termine nei Balcani. La violenza criminale ed etnica costituisce la minaccia principale per la sicurezza e la stabilità politica in Kosovo. La KFOR dovrà continuare ad appoggiare la polizia civile dell'UNMIK nella lotta contro la criminalità organizzata e per assicurare il servizio d'ordine.

La riduzione delle truppe e il raggruppamento di brigate multinazionali della KFOR concernono in primo luogo reparti di Stati membri della NATO, mentre gli Stati non membri della NATO manterranno in generale invariati gli effettivi dei loro contingenti. Questa situazione incrementa la loro importanza e giustifica un maggior flusso nelle strutture di condotta. Tale ristrutturazione non ha alcuna conseguenza diretta per la SWISSCOY. L'ottimizzazione dell'impiego della SWISSCOY a partire dal mese di ottobre 2002, approvata dal Parlamento, segue l'adeguamento della pianificazione della NATO per la KFOR.

Una continuazione della partecipazione alla KFOR, e pertanto un contributo alla stabilità nei Balcani, è nell'interesse della Svizzera. La cooperazione con l'Austria rimane opportuna. In vista dell'impiego della SWISSCOY a partire dal 2004, il Consiglio federale licenzierà, presumibilmente nella sessione primaverile 2003, il messaggio pertinente. Esso sarà dibattuto e sottoposto all'approvazione delle Camere nelle sessioni estive e autunnali del 2003. Finché l'UNMIK ritiene necessario l'appoggio militare della KFOR, la comunità internazionale si aspetta che la Svizzera contribuisca anche militarmente, secondo le sue possibilità, alla stabilità nei Balcani. L'ottimizzazione dell'impiego della SWISSCOY è pertanto costantemente oggetto di riflessioni. Tuttavia non si tratta di ampliare ulteriormente l'effettivo del contingente approvato dal Parlamento il 12 dicembre 2001.

Se la Svizzera continuerà a seguire la propria strategia settoriale, occorrerà ragionevolmente concentrare gli sforzi laddove si situa la sfida principale per la comunità internazionale e per il nostro Paese, ossia nella lotta alla criminalità organizzata. A condizione di disporre di adeguate risorse in materia di personale, la polizia militare e il Servizio informazioni possono rappresentare potenziali settori d'attività per un contributo svizzero volto ad appoggiare la polizia civile.