

### **Pakistan**

#### **UNMOGIP - “United Nations Military Observer Group in India and Pakistan”**

La *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* è stata costituita nel luglio 1949 (il mandato della missione non è soggetto a periodici rinnovi). La missione ha il compito di monitorare il rispetto del cessate il fuoco tra i due Paesi nelle regioni di Jammu e del Kashmir. Il quartier generale della missione è dislocato ad Islamabad, da novembre a aprile, e a Srinagar (in Kashmir), da maggio a ottobre. L’Italia ha partecipato con 4 osservatori militari.

### **INTERVENTI DI COOPERAZIONE IN AFGHANISTAN, PAKISTAN E MYANMAR**

Il contesto in cui si sono svolti gli interventi di cooperazione allo sviluppo nell’ambito del decreto missioni è stato caratterizzato dalla laboriosa fase di transizione attraversata dall’Afghanistan, dall’ancora incerta elaborazione di una strategia aggiornata di sviluppo da parte del nuovo Governo del Pakistan e dai lenti progressi costatati in Myanmar a seguito della fase di apertura e riforma attraversata dal paese.

Secondo le indicazioni contenute nelle Linee-Guida per la Cooperazione per il triennio 2013-2015, Afghanistan, Pakistan e Myanmar sono indicati come Paesi prioritari. In questi tre Paesi, caratterizzati da situazioni di fragilità, conflitto o post-conflitto, le risorse per l’azione della Cooperazione italiana sono state assicurate principalmente attraverso lo strumento del Decreto Missioni internazionali.

Le strategie e gli obiettivi perseguiti nell’area sono stati modulati a seconda dei Paesi a cui si riferiscono. Se, infatti, in Afghanistan-Pakistan l’attività della Cooperazione italiana è stata diretta essenzialmente a combattere la povertà e la diffusa instabilità politica derivante dai complessi scenari interni ai due Paesi, in Myanmar l’impegno nell’aiuto allo sviluppo è stato essenzialmente rivolto a sostenere il Paese e a migliorarne le capacità nella fase di riforma.

Le prospettive in Afghanistan restano condizionate dall’andamento del processo politico, inclusi i tentativi di promuovere una riconciliazione, mentre in Myanmar il processo di apertura ha avviato il paese verso un cammino di riforme con tangibili, anche se iniziali, passi avanti.

### **Afghanistan**

L’impegno di cooperazione civile rappresenta, congiuntamente alla presenza militare, una componente essenziale della partecipazione italiana allo sforzo della comunità internazionale per la stabilizzazione del Paese e, in particolare, il partenariato di sviluppo tra Italia e Afghanistan si inserisce nel quadro dell’Accordo di Partenariato Italia-Afghanistan firmato a Roma il 26 gennaio 2012.

Nel 2013 la disponibilità di fondi attraverso i Decreti Missioni ha reso possibile, insieme a risorse ordinarie o a residui di stanziamento, il finanziamento di un articolato programma di interventi a sostegno della ricostruzione e sviluppo del Paese, nel quadro degli impegni assunti nelle conferenze internazionali sull'Afghanistan, da ultimo nel quadro del Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF) del luglio 2012.

Lo strumento del decreto missioni ha permesso alla Cooperazione italiana di disporre delle risorse necessarie per finanziare e realizzare, in aree di crisi ed instabilità, interventi di cooperazione allo sviluppo mirati alla ricostruzione e a favorire la stabilizzazione del Paese, contribuendo alla riduzione delle cause di tale instabilità, tra cui si sottolineano la prevalente situazione di povertà, soprattutto nelle zone rurali spesso isolate, e di insufficienza istituzionale.

Occorre sottolineare che la continuità e la dimensione del sostegno italiano contribuiscono in misura rilevante a consolidare i risultati positivi fin qui raggiunti dalla partecipazione italiana all'azione della comunità internazionale in Afghanistan.

Anche nel 2013 il sostegno della Cooperazione si è indirizzato ai principali settori di collaborazione indicati nell'Accordo di Partenariato: sviluppo infrastrutturale, sviluppo economico e rurale, supporto al rafforzamento del ruolo femminile e sostegno alla governance con particolare riferimento al settore della giustizia, in coerenza con la strategia nazionale di sviluppo afgana (Afghan National Development Strategy - ANDS), approvata dal Governo afgano e dalla Comunità internazionale nel giugno 2008. È stato mantenuto l'approccio specifico della fase di transizione, che ha consentito di passare da una strategia di aiuto gestito principalmente dalla Comunità internazionale, ad una fase in cui lo stesso Governo afgano e le istituzioni nazionali assumono gradualmente la responsabilità della gestione degli interventi, nel quadro dei programmi nazionali prioritari dell'ANDS.

L'assunzione di responsabilità per i processi di sviluppo è in linea con gli impegni assunti dall'Afghanistan durante la Conferenza di Tokyo (luglio 2012) nell'ambito del Tokyo Mutual Accountability Framework, per il quale al rinnovato sostegno della comunità internazionale deve corrispondere il fermo impegno da parte del Governo afgano a migliorare gli standard di trasparenza e buon governo, a riformare l'amministrazione e la giustizia, assicurando in particolare la tutela della condizione femminile.

Il focus geografico degli interventi italiani è stato mantenuto principalmente verso l'area di Herat e la regione occidentale del Paese.

Nella formulazione e nella realizzazione delle iniziative la Cooperazione italiana ha mantenuto uno stretto dialogo con il Governo afgano e con gli Organismi multilaterali, in modo da rispondere alle priorità maggiormente sentite dalle istituzioni e dalla pubblica opinione afgana. È stata prestata attenzione specifica all'aspetto essenziale del rafforzamento delle capacità realizzative delle istituzioni afgane, a cui sono affidati in misura crescente i nostri contributi, mirando alla creazione di opportunità di lavoro e di reddito sul territorio, alla disponibilità di servizi di base e, in generale, a concreti segnali dell'impatto positivo dell'azione del

Governo afgano sulle comunità locali, condizione necessaria per una “ownership” afgana dell’azione di stabilizzazione del Paese.

Coerentemente con gli impegni assunti dalla comunità internazionale nel Tokyo Mutual Accountability Framework, nel corso del 2013 si è ridotta notevolmente la gestione diretta di interventi di cooperazione privilegiando i finanziamenti “on budget” (per circa l’80%), con particolare riferimento all’Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF), il principale strumento multilaterale di sostegno al bilancio afgano, ed agli accordi di finanziamento diretto al Governo in sede bilaterale sia in termini di doni che di crediti di aiuto.

Tra le iniziative maggiormente significative si segnalano i seguenti programmi:

- contributi al programma stradale di accessibilità rurale nella provincia di Herat, e, in misura più limitata, Bamyan, per circa 2,5 milioni di euro, che ha permesso il completamento della costruzione di collegamenti in asfalto tra la città di Shindand (provincia di Herat) e le città di Korhikorya ed il ring stradale del Paese, così come il ripristino del tratto urbano della strada di accesso alla città di Bamyan;
- contributo all’UNESCO (900.000 euro), per la salvaguardia del patrimonio culturale di Herat;
- contributo alla FAO (290.000 euro), per il sostegno alla cooperativa heratina femminile di produzione del latte;
- contributo all’UNFPA (900.000 euro), per un progetto volto a rafforzare, ad Herat, l’applicazione della legge per l’eliminazione della violenza contro le donne, attraverso forme di assistenza sanitaria e legale;
- contributo al National Institution Building Program di UNDP (1.000.000 euro), che permetterà il rafforzamento di consigli distrettuali;
- contributo al programma del Ministero dello Sviluppo Rurale National Solidarity Program, basato su concessione di block grants alle comunità di villaggio, con earmarking nella Regione Ovest (Euro 5 milioni): l’intervento è in corso di esecuzione, ed è previsto raggiungere almeno 150 villaggi nelle provincie di Farah, Ghor e Badghis, per interventi identificati dalle stesse comunità attraverso i consigli di sviluppo di villaggio;
- un’iniziativa di cooperazione universitaria per l’elaborazione di componenti di piano urbanistico di Herat, promossa dall’Università di Firenze Euro 426.056;
- contributo all’Afghanistan Reconstruction Trust Fund ARTF, per il sostegno al bilancio afgano. Euro 6 milioni (di cui 4 MEU impegnati sul DM). Il contributo al bilancio fa confluire i fondi italiani in un pool di risorse cui contribuiscono tutti i donatori e che vengono spese sotto la supervisione della banca Mondiale: queste risorse sono utilizzate in primo luogo per il pagamento degli stipendi dei dipendenti pubblici afgani, impegnati nell’erogazione dei servizi pubblici di base: educazione e sanità. Il contributo italiano è equivalente allo stipendio di un anno di circa 4000 insegnanti afgani. Tale contributo ha permesso all’Italia di restare nello Strategy Group dell’ARTF/Banca Mondiale;
- un contributo finanziario ad UNOPS di 1.500.000 euro per l’assistenza tecnica al Ministero dell’Aviazione Civile per permettere alle Autorità aghane di gestire la fase di transizione e interventi urgenti per rendere operativo l’aeroporto di Herat anche dopo il termine della missione ISAF;

- un finanziamento a UNWOMEN di 1.500.000 euro per la tutela di diritti della donne;
- nel settore dello sminamento umanitario, è stato approvato un contributo ad UNMAS di 200 mila euro per il supporto ad attività che rientrano nel piano di attuazione del MACCA - Mine Action Coordination Center of Afghanistan.

### **Pakistan**

In Pakistan, i recenti cambiamenti sullo scenario mondiale, gli sforzi della Comunità internazionale per la stabilizzazione e democratizzazione dell'Afghanistan e i riflessi sul Pakistan di tale critica situazione hanno determinato un'importante inversione di tendenza. È indubbio che l'approccio della Cooperazione in Pakistan debba tenere conto del fatto che il Paese costituisce di fatto un delicato fattore di equilibrio a livello regionale. Il Pakistan mantiene pertanto lo status di Paese prioritario.

L'impegno italiano in Pakistan si colloca nel quadro dell'approccio regionale perseguito assieme ai principali partner della Comunità internazionale per la stabilizzazione del Paese, e in particolare, per il sostegno ad aree selezionate nelle regioni di frontiera con l'Afghanistan (border areas). Obiettivo della Cooperazione Italiana in Pakistan è di contribuire alla riduzione delle profonde disuguaglianze nella popolazione e all'aiuto per la prevenzione dei disastri naturali.

Gli interventi ordinari con finanziamenti della DGCS provenienti dallo strumento del Decreto missioni internazionali, si sono prevalentemente concentrati nei settori dello sviluppo rurale e delle produzioni agricole, anche come risposta alle alluvioni catastrofiche che hanno colpito il Paese.

Nel 2013 sono state deliberate nuove iniziative a valere sulle limitate risorse disponibili a dono:

- un Contributo Volontario di Euro 780.000 al World Food Programme per il rafforzamento del Programma "Miglioramento della sicurezza alimentare e nutrizionale e ricostruzione della coesione sociale" nelle province del KPK, FATA e aree limitrofe";
- un Contributo Volontario di Euro 200.000 all'UNDP a sostegno del Piano Comune Paese - Programma di azione (CCPAP) 2013-17, in particolare per la crescita economica inclusiva e sostenibile e il rafforzamento della capacità di far fronte alle catastrofi naturali;
- un contributo di Euro 300.000 a sostegno di un'iniziativa dell'ONG ISCOS per il miglioramento delle condizioni di vita delle donne e dei lavoratori più vulnerabili.

Sul canale dell'emergenza, a valere sui fondi stanziati dal Decreto missioni internazionali nel 2013, su richiesta della nostra Ambasciata ad Islamabad, è stato deliberato un contributo sul canale multi-bilaterale al PAM dell'importo di 300.000 Euro in risposta al violento terremoto che ha colpito vari distretti della provincia pakistana del Baluchistan. L'evento sismico, occorso in un'area caratterizzata da estrema povertà, carenza di infrastrutture ed estesa malnutrizione soprattutto

infantile, ha causato centinaia di vittime e migliaia di senzatetto. L'inaccessibilità di molti villaggi e le volatili condizioni di sicurezza nelle zone colpite hanno determinato la scelta del PAM, già operante nelle aree colpite, per interventi di distribuzione di razioni alimentari, soprattutto per bambini e donne in stato di gravidanza, e di altri generi di prima necessità.

### **Myanmar**

In Myanmar, a seguito della sospensione delle sanzioni UE, è stato dato nuovo impulso alla cooperazione. Il Paese sta attraversando una fase evolutiva caratterizzata da grande dinamismo, determinato dal processo di cambiamento politico e dai conseguenti incoraggianti sviluppi in tema di apertura democratica e rispetto dei diritti umani. Si pongono pertanto con un processo graduale le basi per l'avvio di una positiva dinamica di sviluppo, con un corrispondente aumento dell'interesse dei donatori e dei potenziali investitori.

Tenuto conto della situazione di prolungato isolamento degli ultimi decenni, le primarie aree di bisogno del Paese sono identificabili soprattutto in capacitazione/creazione delle necessarie strutture operative del Settore Pubblico (Capacity building istituzionale e Institution building), oltre a investimenti di sviluppo rurale e servizi di base. In particolare, al fine di creare le competenze indispensabili per il processo di sviluppo, gli interventi di assistenza tecnica rivestono una rilevanza specifica e propedeutica alla formulazione di strategie e programmi più articolati.

Il sostegno italiano si è potuto concretizzare con una disponibilità di risorse provenienti dai Decreti missioni internazionali. Va sottolineato in particolare l'impegno per la salvaguardia del patrimonio culturale birmano, in adesione alla conclamata volontà del Governo di uno sviluppo rispettoso della storia e delle tradizioni del Paese, in collaborazione con l'Unesco (euro 925.000), con l'obiettivo di sostenere la capacità del Myanmar di preservare il suo unico patrimonio culturale e di promuovere l'utilizzo sostenibile di questa risorsa per lo sviluppo locale: grazie a tale contributo il sito archeologico di Piu, primo sito birmano in assoluto, è stato iscritto nella lista UNESCO del patrimonio mondiale.

E' stato rafforzato il programma di assistenza tecnica a sostegno delle capacità istituzionali con un'azione mirata al settore statistico per un importo di € 214.887,00, e a sostegno del Censimento della Popolazione 2014 tramite UNFPA (Euro 650.000), allo sviluppo rurale e alla sicurezza alimentare, al patrimonio culturale e al turismo sostenibile e al miglioramento della Governance locale.

Vi è stato, inoltre, un contributo al Trust Fund LIFT UNOPS per 700.000 euro per attività generatrici di reddito nelle comunità rurali birmane.

La Governance locale è stata oggetto di un'iniziativa di promozione di una articolazione strategica e operativa tra donatori, cooperazione decentrata e altre istituzioni di cooperazione allo sviluppo, al fine di fornire sostegno alle politiche nazionali e distrettuali di sviluppo locale, tramite UNDP/ART (Euro 400.000).

E' stato infine finanziato un progetto della SNA per formazione di parlamentari e funzionari parlamentari birmani, per 213.618 euro.

## **BALCANI**

L'Italia sostiene con convinzione la piena integrazione dei Paesi dei Balcani nelle strutture europee ed euro-atlantiche, incoraggiandoli ad adottare le riforme necessarie per avanzare nel proprio percorso europeo.

L'importanza di tale obiettivo per la nostra politica estera è confermata dal nostro ruolo di primo piano nei Paesi dei Balcani Occidentali, sia come *partner politico* che economico. L'Italia è difatti, oltre che un interlocutore privilegiato per l'area, anche tra i primi (se non il primo, ad esempio Albania e Serbia) *partner commerciale* e investitore di alcuni di tali Paesi.

Tale azione di sostegno - supportata dai numerosi incontri bilaterali con tutti i Paesi dell'area - è proseguita senza soluzione di continuità, con l'obiettivo di spingere i Governi dei Paesi della regione ad attuare le riforme necessarie per l'avvicinamento all'UE e di rafforzarne le istituzioni anche in una chiave di definitiva stabilizzazione dell'area (trovando la sua declinazione anche nella partecipazione italiana alle missioni internazionali nei Paesi dell'area).

L'Italia ha inoltre continuato a fornire il proprio contributo di idee ed iniziative in ambito UE e nei principali *fora* internazionali per confermare la priorità annessa al destino europeo di tutta l'area, proseguendo il lavoro di rilancio degli strumenti di cooperazione regionale esistenti (soprattutto in occasione della riunione ministeriale dell'Iniziativa Adriatico Ionica di maggio e di quella dell'InCE di giugno). Tale azione è stata accompagnata anche dal sostegno alla predisposizione della "Strategia UE per la regione Adriatico - Ionica" - in particolare per la definizione del relativo Piano d'Azione - in seguito al mandato conferito dal Consiglio Europeo alla Commissione il cui lancio è previsto ad ottobre del 2014, durante il Semestre italiano di Presidenza del Consiglio UE. L'Italia ha svolto un ruolo primario anche nel processo che dovrà condurre nella seconda metà del 2014 alla consultazione degli stakeholders della "Strategia UE per la regione alpina", fondamentale per condurre alla definitiva adozione di quest'ultima da parte del Consiglio UE nella prima metà del 2015.

**In Albania**, si è registrata viva soddisfazione per la decisione del Consiglio Europeo di giugno 2014 sulla concessione dello status di candidato. Tale scelta ha premiato l'avvio di incisive misure introdotte volte al riordino della pubblica amministrazione e dei conti pubblici, al rafforzamento della *rule of law*, al rilancio dell'economia e alla lotta alla corruzione. Gli importanti risultati raggiunti da Tirana sono stati riconosciuti dal *Progress Report* del 4 giugno sulla lotta al crimine organizzato, alla corruzione e sulla riforma giudiziaria.

Il clima tra Governo e opposizione tuttavia rimane teso e privo di quella coesione necessaria per approvare - e mettere in atto - le misure richieste dall'UE soprattutto nella riforma della giustizia. Da parte italiana si è sostenuta la concessione dello status di Paese candidato all'Albania, ritenendo che costituisse la giusta ricompensa

per le riforme attuate da Tirana e che aiutasse a cementare una genuina condivisione dell'obiettivo strategico europeo tra Governo e forze di opposizione. D'altronde, come da noi sempre sostenuto, la concessione dello status costituisce una legittimazione - ed un forte incentivo a proseguire nel percorso intrapreso verso l'obiettivo di integrazione europea - per il Governo Rama, che sta mostrando la necessaria determinazione per affrontare le piaghe della corruzione e della criminalità organizzata.

**In Serbia,** le elezioni politiche anticipate di marzo hanno visto la netta affermazione del partito dell'SNS. Il nuovo Governo di coalizione presieduto dal Primo Ministro Aleksandar Vucic ha la priorità dell'avanzamento nel percorso di integrazione europea e l'attuazione delle riforme necessarie per rilanciare l'economia e l'occupazione (rese ora possibili dall'ampia maggioranza di cui gode l'Esecutivo). Altre misure attese, soprattutto dall'UE, sono quelle volte ad assicurare una più ampia libertà di stampa, il rafforzamento dello Stato di diritto, e una maggiore indipendenza della magistratura. Dopo l'entrata in vigore dell'ASA, nel settembre 2013, lo scorso 21 gennaio si è tenuta la Conferenza Intergovernativa che ha formalmente aperto il negoziato di adesione della Serbia con all'UE.

L'auspicio di Belgrado - per noi condivisibile - è di riuscire ad aprire i primi capp. 35, 23 (*Judiciary and fundamental rights*) e 24 (*Justice, freedom and security*) entro fine anno. Tuttavia le elezioni politiche hanno protoratto la tempistica degli adempimenti preliminari serbi (anche le recenti disastrose alluvioni nel Paese hanno contribuito a distogliere l'attenzione del Governo su dossier più impellenti) non favorendo il perseguimento di tale obiettivo. Il percorso europeo della Serbia (Paese candidato nel marzo 2012) è stato da sempre condizionato alla normalizzazione dei rapporti bilaterali con il Kosovo, di cui lo "storico" Accordo del 19 aprile 2013, facilitato dalla mediazione dell'Alto Rappresentante europeo per la politica estera, Catherine Ashton, nell'ambito di un dialogo strutturato con Pristina, rappresenta una tappa fondamentale.

La paralisi politica **in Bosnia Erzegovina**, si è aggravata con la crisi economica - all'origine delle violente proteste nella Federazione - e l'avvio della campagna per le elezioni politiche del 12 ottobre. I leader della Federazione continuano a mostrarsi indifferenti alle richieste della popolazione e puntano sul riconoscimento della specialità del "caso Bosnia", chiedendo maggior flessibilità all'UE nei suoi confronti. L'UE ha deciso di rivedere la propria strategia verso il Paese, ampliando la sua l'agenda e lanciando il pacchetto di riforme socio economiche del *Compact for Growth*, che propongono una serie di misure essenziali per rilanciare il Paese e orientano il dibattito politico interno su tematiche alternative a quelle nazionaliste. Il Paese è anche stato chiamato ad affrontare l'avvio della ricostruzione dopo gli ingenti danni (il cui valore è stimato a quasi 2 miliardi di euro) causati dalle alluvioni che lo hanno colpito nel mese di maggio e per far fronte ai quali l'Italia, dopo un aiuto di prima emergenza ha stanziato la somma di 2 milioni di Euro (da ripartire tra Bosnia e Serbia).

La Bosnia-Erzegovina non ha ancora presentato la domanda di adesione all'UE,

mancando i presupposti essenziali per una “candidatura credibile”. In assenza delle riforme necessarie a tale scopo, la Commissione ritiene altresì che non vi siano i presupposti per l’entrata in vigore dell’ASA firmato il 16 giugno 2008. Dopo infruttuosi tentativi di migliorare la situazione, l’UE ha deciso di rivedere la propria strategia, lanciando il *Compact for Growth*, proprio per uscire dalla grave situazione di stallo, onde rilanciare la prospettiva europea.

### **Unione Europea – Bosnia**

La missione militare EUFOR Althea, istituita con l’Azione Comune del Consiglio 2004/570/CFSP del 12 luglio 2004, ha il mandato di contribuire alla creazione di un contesto di sicurezza in Bosnia-Erzegovina, sostenendo le attività dell’Alto Rappresentante, della comunità internazionale e dell’Unione Europea, per l’attuazione del Processo di stabilizzazione ed associazione. L’attuale comandante dell’operazione in teatro è il Generale britannico Richard Shirreff. Il Comandante della Forza UE, dal 3 dicembre 2012, è il Generale austriaco Dieter Heidecker.

Il Consiglio Affari Esteri dell’ottobre 2013 ha deciso di confermare il mantenimento del mandato esecutivo di EUFOR Althea con un livello minimo di forze in teatro assicurato attualmente da Austria, Turchia, Ungheria, Regno Unito e Romania.

Il mandato dell’operazione è caratterizzato anche da una componente non esecutiva di formazione che ha voluto rappresentare un segnale di fiducia ed incoraggiamento nella capacità progressiva delle istituzioni bosniache di prendere in mano la responsabilità della loro sicurezza e stabilità. La missione dispone di 842 persone assunte a contratto dalla UE appartenenti a 17 Stati membri e 5 non membri che contribuiscono alla componente non esecutiva di Althea. L’organico in teatro è stato ridotto a circa 600 unità, in un’ottica di progressiva diminuzione del coinvolgimento delle maggiori nazioni europee e di maggiore fiducia nel percorso di integrazione euro-atlantica della Bosnia-Erzegovina.

Due “Political Adviser” italiani sono inoltre distaccati presso l’Ufficio del Rappresentante Speciale dell’Unione Europea in Bosnia ed Erzegovina fino al 30 giugno 2015.

**In Macedonia,** il partito conservatore VMRO-DPMNE (*Organizzazione rivoluzionaria interna macedone*) si è largamente imposto alle elezioni politiche di aprile e il 19 giugno si è insediato il nuovo Governo del Primo Ministro Gruevski, formato con la stessa coalizione uscente tra il VMRO e il DUI, dopo aver ottenuto la fiducia del Parlamento con 77 voti su 83 presenti. Lo sconfitto SDSM non ha riconosciuto il risultato elettorale e i suoi parlamentari hanno rimesso il proprio mandato, con la conseguente eventuale necessità di indire elezioni suppletive. Dopo alcune settimane di duro scontro tra maggioranza e opposizione, alcuni parlamentari dell’SDSM, anche su sollecitazione della comunità internazionale, hanno deciso di rinunciare al boicottaggio e partecipare ai lavori parlamentari.

Il percorso europeo (ed euro-atlantico) di Skopje rimane ostaggio dell'annosa controversia sul nome con Atene, che continua a chiedere un accordo su un nome utilizzato sia sul piano interno che sul piano internazionale.

In tale quadro, il Consiglio Europeo di dicembre ha deciso di non avviare i negoziati di adesione (nonostante la raccomandazione del "Progress Report" della Commissione di ottobre), rimandando la soluzione della questione del nome ad un accordo diretto tra le parti. Il protrarsi di tale stallo accentua i perduranti timori per l'involuzione del quadro politico interno, suscettibile di incidere negativamente sulla raccomandazione all'apertura dei negoziati nel "Progress Report" della Commissione del prossimo ottobre.

Il **Montenegro**, è impegnato nei negoziati di adesione all'UE, avviati nel giugno 2012. Inoltre, Podgorica sperava che gli scenari aperti dalla crisi in Ucraina potessero rendere più concreta la prospettiva dell'adesione all'Alleanza, considerati anche i positivi risultati ottenuti nell'ambito del "*Membership Action Plan*" (e il repentino allineamento alle misure UE nei confronti di Mosca). Ogni decisione sull'eventuale apertura dei negoziati di adesione è stata invece rimandata al 2015, permanendo ancora carenze, ad esempio nel campo dell'intelligence e nella lotta alla corruzione e alla criminalità.

Il Governo di Podgorica dà la massima priorità allo sviluppo del Paese attraverso il varo delle riforme necessarie a rafforzare la *rule-of-law*, l'indipendenza del potere giudiziario nonché la lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata.

Sul piano del percorso europeo, il 15 ottobre 2007 è stato firmato l'ASA UE-Montenegro, entrato in vigore il 1 maggio 2010. Podgorica ha presentato la propria candidatura all'UE nel 2008. Lo status di Paese candidato è stato concesso dal Consiglio Europeo nel dicembre 2010 ed il negoziato di adesione è iniziato il 29 giugno 2012. Sono attualmente dodici i capitoli già aperti con Podgorica (di cui due provvisoriamente chiusi).

**In Kosovo**, dopo le elezioni politiche dell'8 giugno, svoltesi in un clima di assoluta normalità e con la partecipazione al voto anche della comunità serba (a testimonianza della maturità politica raggiunta dal Kosovo) non si è ancora giunti alla formazione di un nuovo Governo. Le urne hanno decretato la vittoria del partito del Primo Ministro Thaci, che però sta incontrando difficoltà a formare un nuovo Esecutivo in mancanza di altri partiti con cui formare un'alleanza di Governo e alla costituzione di un'alleanza post-elettorale tra i principali partiti di opposizione (LDK, AAK e Nisma).

Nell'ambito del Dialogo tra Pristina e Belgrado, che riprenderà una volta formato il nuovo Esecutivo, sono stati portati a buon fine numerosi punti previsti dall'Accordo del 19 aprile 2013. Si attende ora la costituzione dell'Associazione delle Municipalità serbe e il definitivo smantellamento della protezione civile serba nel Nord del Kosovo.

A fine aprile, il Parlamento kosovaro ha approvato due leggi richieste dall'UE per il rinnovo di altri due anni del mandato della missione EULEX e per l'istituzione di un tribunale speciale chiamato a giudicare sui crimini indagati dal *Special Investigative*

*Task Force* sulla base del “*Rapporto Marty*”.

L’adesione del Kosovo all’UE non è, al momento, nella prospettiva europea, alla luce della presenza dei 5 SM *non recognizers*: Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna. E’ proseguito il negoziato con la Commissione che ha condotto alla definizione del testo dell’ASA (Accordo di Stabilizzazione e Associazione) con l’UE di cui Pristina auspica di giungere alla firma già nel nostro Semestre di Presidenza.

### **UNMIK - “United Nations interim Administration Mission in Kosovo”**

La *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* è stata istituita dalla Risoluzione n.1244 del 1999 per sovraintendere al ripristino dell’amministrazione civile in territorio kosovaro. In seguito alla Dichiarazione unilaterale d’indipendenza del Kosovo, proclamata il 17 febbraio 2008, e al progressivo consolidamento istituzionale delle Autorità di Pristina, il ruolo di UNMIK si è gradualmente ridimensionato. Attualmente i suoi compiti sono limitati alla promozione della sicurezza, della stabilità e del rispetto dei diritti umani nel Paese. L’Italia ha partecipato alla missione con 1 unità di Polizia.

### **KFOR “Kosovo Force”**

Nel periodo preso in considerazione, l’Italia è stata il terzo Paese contributore alla Missione della NATO KFOR in Kosovo, con circa 600 unità dispiegate a fine anno. Inoltre, dal 1° settembre 2013 l’Italia ha svolto la posizione di COMKFOR, nella persona del Generale di Divisione Salvatore Farina.

Il lavoro svolto da KFOR per stabilizzare la situazione (in seguito alla decisione di aumentare il contingente della Forza dopo gli incidenti dell'estate 2011), e la riduzione degli episodi di violenza negli ultimi mesi, hanno portato la NATO a decidere di restituire le forze di riserva (i due battaglioni italiano e austro-tedesco) alla loro modalità *over the horizon* e di riportare le forze in teatro ai numeri precedenti l'immissione delle *Operational Reserve Forces* sul terreno: la valutazione delle Autorità Militari Alleate è però che non siano ancora maturi i tempi per il passaggio al c.d. *Gate 3* e a una riduzione degli effettivi. Il ruolo di KFOR resta, infatti, di grande importanza – e sporadici interventi continuano ad essere effettuati, soprattutto per garantire la libertà di movimento dei convogli EULEX – anche sotto il profilo politico, nella misura in cui la presenza NATO viene vista con favore sia da Pristina che da Belgrado, come garante della sicurezza e deterrente contro possibili fenomeni di violenza, in particolare nel nord del Paese e nell'attuale prospettiva di piena attuazione delle intese del 19 aprile tra Belgrado e Pristina alla conclusione delle quali la NATO ha peraltro significativamente concorso.

A fine novembre 2013 la Francia ha annunciato il ritiro, che sarà compiuto entro giugno 2014, del proprio contingente da KFOR. D’altro canto, sono stati finalizzati i negoziati fra Italia e Moldova volti alla stesura di un accordo tecnico, sulla partecipazione moldava a KFOR sotto comando italiano.

Per quanto concerne più direttamente il contributo nazionale, di grande importanza agli occhi della Serbia è stato il lavoro di pattugliamento e mantenimento della sicurezza assicurato dalle Forze italiane presso i luoghi sacri ortodossi di Dećani e Peć, per il secondo dei quali si è ufficialmente concluso a settembre 2013 il processo di *unfixing* (passaggio di consegne alla Forza di Sicurezza del Kosovo), già attuato in altri siti del patrimonio archeologico e religioso serbo.

### **Unione Europea – Kosovo**

La missione PSDC EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) è stata istituita con l’Azione Comune 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008 con l’obiettivo di rafforzare lo “stato di diritto” in Kosovo ed è guidata dal tedesco Bernd Borchardt. Essa è divenuta operativa nell’aprile 2009 ed è impegnata ad assistere le istituzioni kosovare nei settori inerenti lo stato di diritto e a promuovere e rafforzare un sistema giudiziario indipendente, multi-etnico e conforme alle norme internazionali in materia di diritti umani. La scadenza del suo mandato è prevista il 14 giugno 2014 (Decisione del Consiglio 2012/291/PESC del 5 giugno 2012). Sono peraltro in corso riflessioni a Bruxelles circa un mutamento di tale data e delle caratteristiche strategiche della missione stessa.

EULEX Kosovo rappresenta la più robusta missione civile dell’UE con oltre 1.100 funzionari internazionali in teatro tra forze di polizia, giudici, personale doganale, esperti civili. Includendo anche il personale a contratto locale, il suo staff ammonta a circa 2080 unità. I maggiori Paesi contributori alla missione sono attualmente Polonia e Germania (rispettivamente con 158 e 123 unità di personale distaccato). L’Italia contribuisce alla missione con 30 unità di personale distaccate da Amministrazioni italiane (funzionari di Polizia, finanzieri, magistrati ed esperti giuridici e politici; 1 Arma dei Carabinieri, fino al 23 ottobre 2013; 4 unità MAE di cui una unità che sarà distaccata in Missione a metà febbraio 2014; 24 unità dal Viminale, comprese 3 unità che saranno distaccate tra febbraio e marzo 2014). Altri 16 funzionari italiani sono stati assunti sotto contratto direttamente dalla missione per un totale di 45 presenze italiane nella missione.

La missione ha completato una profonda ristrutturazione, per tener conto dell’evoluzione sul terreno e contenere i costi. In esito a tale riorganizzazione la missione ha meglio strutturato la distinzione tra le proprie funzioni di *Monitoring, Mentoring, Advising* (MMA – monitoraggio, formazione, consulenza) e le funzioni esecutive (ossia poteri di azione, in campo giudiziario ad esempio, anche in sostituzione delle autorità locali: EULEX è la sola missione civile PSDC che possiede anche poteri esecutivi, accanto a quelli MMA).

EULEX ha altresì costituito al suo interno una *task force* (“*Special Investigative Task Force*” – SITF), guidata dallo statunitense Clint Williamson, incaricata di condurre indagini in territorio kosovaro e in collaborazione con le autorità giudiziarie dei paesi vicini per far luce sui presunti crimini di guerra perpetrati da cittadini kossovare durante il conflitto con la Serbia.

La missione, in stretto raccordo con la missione militare NATO KFOR, ha dedicato crescente attenzione al presidio delle aree settentrionali del Paese a maggioranza etnica serba, con particolare riguardo ai valichi di frontiera, teatro di disordini e tensioni.

Nel luglio 2013, l'Assemblea parlamentare kosovara ha approvato una risoluzione che impegna le Autorità kosovare a preparare un piano per la transizione di Eulex a partire dal 15 giugno 2014 e a rimpiazzarne gradualmente le strutture con organismi kosovari. Questa risoluzione è espressione del desiderio di parte delle forze politiche che EULEX lasci il Paese al termine del mandato nel 2014. I poteri esecutivi della missione, in particolare in campo giuridico (caso del crimine di guerra "Klecka", arresto di membri del cosiddetto "Drenica Group", arresti di sospetti criminali nella zona nord, ecc.), hanno infatti in passato creato malumori in alcuni settori del mondo politico kosovaro legati alla guerra di liberazione dalla Serbia e che accusano EULEX di "pregiudizi anti-albanesi".

Circa il futuro della missione post 2014, con particolare riguardo al settore dello stato di diritto e dei poteri esecutivi della missione stessa, il Governo kosovaro vede in questi ultimi la più forte limitazione alla propria statualità, mentre dall'altro lato Belgrado e i Paesi *non recognisers* li considerano una garanzia nel senso opposto. In considerazione di tali aspetti, a Bruxelles è in corso una revisione strategica della Missione, che contempla da un lato la necessità di consentire un progressivo alleggerimento dell'impegno UE, in particolare nel settore dell'attività di Polizia, dall'altro, pure in un quadro di organico in riduzione, la prosecuzione di un mandato in particolare in considerazione di perduranti difficoltà sul terreno. Nel corso della prima parte del 2014 tale revisione dovrebbe essere completata.

L'Italia condivide con altri partner (in particolare i Quint: Francia, Germania, Italia, Regno Unito, USA) l'opportunità di un progressivo coinvolgimento delle autorità kosovare nelle attività di investigazione e nei processi in materia di corruzione e criminalità organizzata. Tale coinvolgimento sarebbe in linea con i recenti sviluppi connessi all'*End of Supervised Independence* e con il desiderio locale di progressivo affrancamento da forme di tutela nel settore dello stato di diritto.

## CAUCASO

### Unione Europea – Georgia

La missione civile EUMM Georgia (*European Union Monitoring Mission in Georgia*), istituita con l’Azione Comune del Consiglio 2008/736/CFSP del 15 settembre 2008 e operativa dal 1° ottobre 2008, è diretta a contribuire al raggiungimento della stabilità e della normalizzazione politica in Georgia e nell’area circostante a seguito del conflitto del 2008. Dopo la cessazione delle missioni ONU e OSCE per mancato rinnovo dei loro mandati, essa rimane l’unica missione di monitoraggio internazionale sul terreno, per quanto non le sia permesso l’accesso ai territori di Abkhazia ed Ossezia del Sud.

L’invio della missione è una conseguenza degli accordi raggiunti a Mosca in data 8 settembre 2008 tra il Presidente Medvedev ed il Presidente di turno dell’UE Sarkozy in applicazione degli impegni sanciti nella piattaforma in 6 punti, negoziata il 12 agosto precedente dallo stesso Sarkozy e sottoscritta dai Presidenti georgiano e russo. Compito della missione è monitorare ed analizzare la situazione relativa al pieno rispetto ed all’attuazione dell’Accordo in sei punti, con particolare attenzione al ritiro delle truppe nelle posizioni antecedenti il conflitto; verificare lo sviluppo del processo di normalizzazione; assistere il ritorno degli sfollati e dei rifugiati; contribuire alla riduzione delle tensioni - attraverso misure di “rafforzamento della fiducia reciproca” tra le parti interessate - e garantire il rispetto dei diritti umani.

La durata della missione è stata formalmente fissata, con Decisione del Consiglio 2013/446/PESC del 6 settembre 2013, fino al 14 dicembre 2014. EUMM conta 276 unità di personale a contratto UE e 129 unità assunte localmente. Vi partecipano quasi tutti gli Stati membri (24 su 28), di cui Germania, Polonia, Romania e Svezia con circa 30 unità di personale a testa. L’Italia è impegnata nella missione in Georgia con 11 unità di cui 9 distaccate: 2 militari della Difesa-Esercito, 2 unità dell’Arma dei Carabinieri e 5 civili MAE. Non è presente personale di Paesi terzi.

La missione EUMM Georgia svolge un fondamentale ruolo di stabilizzazione nell’area, accrescendo nel complesso la visibilità dell’Unione Europea e la sua capacità di proiezione nei confronti di tutti gli attori, in un quadro caratterizzato da perduranti iniziative fattuali di Abkhazia e Sud Ossezia verso la demarcazione dei confini amministrativi, e dalla chiusura della frontiera tra Federazione Russa e Georgia (in Abkhazia) in vista dei Giochi di Sochi (7-23 febbraio 2014).

La missione ha focalizzato la propria azione maggiormente sugli aspetti di stabilizzazione e “*confidence building*” tra le parti. Secondo il SEAE il miglioramento della situazione sul terreno giustifica ormai la possibilità di attuare il mandato di EUMM Georgia anche con un numero ridotto di personale, lasciando tuttavia invariato il numero di osservatori (200 unità), che è previsto dalle misure di applicazione dell’accordo in sei punti dal settembre 2008.

Il Capo Missione è dal 13 settembre 2013 il funzionario estone del SEAE Toivo Klaar.

## **MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE**

### **Operazione “Active Endeavour”**

A dimostrazione della solidarietà dell’Alleanza e della sua risolutezza nel sostenere la campagna contro il terrorismo internazionale attraverso una presenza credibile nel Mediterraneo, l’Operazione Active Endeavour, nata in seguito all’attacco terroristico dell’11 settembre 2001, è a tutt’oggi l’unica a basarsi sull’art. 5 del Trattato di Washington. Sono tuttavia in corso riflessioni in ambito NATO sull’eventuale abbandono dello status di “operazione ex.art 5”, e sua contestuale trasformazione in “maritime security operation”<sup>[1]</sup>.

Lo scopo della missione, prolungata fino al 2016, consiste nel controllo e sorveglianza di tutto il bacino mediterraneo al fine di mantenere una robusta *Maritime Situational Awareness*, presupposto necessario per un tempestivo contrasto di un’eventuale minaccia contingente.

L’Italia ha fornito un consistente contributo all’*Active Endeavour* con l’esclusivo impiego di sommergibili, navi inserite nei Gruppi *Standing* e assetti aerei per il pattugliamento marittimo.

<sup>[1]</sup> Per MSO si intende teoricamente una operazione marittima con mandato di dare attuazione all’insieme, o ad alcuni, dei 7 compiti (“taskings”) contemplati nei documenti strategici di riferimento, ovvero: *counter terrorism; situational awareness; regional security capacity building; upholding freedom of navigation, conduct maritime interdiction missions; fight proliferation of weapons of mass destruction; protect critical infrastructure*. Di questi, attualmente OAE svolge *de facto* i primi tre.

### **UNFICYP - “United Nations Peacekeeping Force in Cyprus”**

La *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*, stabilita con Risoluzione n.186 del 1964 dal Consiglio di Sicurezza, continua a svolgere una cruciale funzione di stabilizzazione dell’isola e contribuisce a facilitare lo sviluppo di contatti tra le due comunità cipriote. La missione controlla una zona cuscinetto (cd. “buffer zone”), monitora le linee di demarcazione e fornisce assistenza umanitaria. La sua stabile presenza dal 1964 come forza di interposizione ha consentito una significativa riduzione del rischio di incidenti lungo il confine tra le due comunità. L’Italia ha partecipato alla Missione con 4 sottufficiali dell’Arma dei Carabinieri, dislocati presso l’UN Police e il Civil Affairs Branch, con compiti di monitoraggio presso le stazioni di polizia nella zona cuscinetto.

### **UNIFIL II - “United Nations Interim Force in Lebanon”**

La *United Nations Interim Force in Lebanon* è stata istituita nel 2006 con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1701, con il mandato di: monitorare la cessazione delle ostilità; sostenere il dispiegamento delle Forze Armate Libanesi (LAF) nel sud del Paese, contestualmente al ritiro delle forze israeliane; coordinare le attività in questione con i Governi di Libano ed Israele; aumentare l’assistenza

umanitaria a favore della popolazione civile garantendo il rientro sicuro dei profughi; assistere le LAF in vista della creazione di una zona cuscinetto libera da ogni personale armato che non sia quello delle Nazioni Unite e delle forze armate regolari libanesi, per un tratto di dodici miglia tra la frontiera israeliano-libanese ed il fiume Litani; assistere il governo libanese nell'attività di controllo dei propri confini, al fine di impedire l'accesso illegale nel paese di armi o altro materiale pericoloso. Con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2115, approvata all'unanimità il 29 agosto 2013, il mandato della missione è stato rinnovato per un ulteriore anno, sino al 31.08.2014. Nel 2013 è stato altresì prolungato il mandato del *Head of Mission and Force Commander*, Generale di Divisione Paolo Serra, alla guida della missione dal gennaio 2012. Nella missione UNIFIL II il Comandante della Forza svolge un ruolo di primo piano, non solo militare, ma anche politico: partecipa, infatti, al foro di consultazione e coordinamento con alti ufficiali delle Forze Armate israeliane e libanesi ("meccanismo tripartito") e al dialogo strategico con le Forze Armate Libanesi (LAF). La crisi siriana ha reso il ruolo di UNIFIL ancora più essenziale quale fattore di deterrenza a fronte dei rischi di "spillover" della crisi in atto, in particolare a seguito del dislocamento di parte delle truppe delle LAF dal confine sud a quello nord-orientale per fronteggiare la tensione al confine con la Siria. Nel 2013 sono state 1.110 le unità italiane dispiegate nell'ambito della missione UNIFIL.

#### **UNTSO - “United Nations Truce Supervision Organization”**

Disposta con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 50 in data 29 maggio 1948 e successive modifiche, la missione (il cui mandato non è soggetto a periodici rinnovi) effettua il controllo del rispetto del trattato di tregua, concluso separatamente tra Israele, Egitto, Giordania e Siria nel 1949, così come dell'accordo di cessate il fuoco nell'area del Canale di Suez e le alteure del Golan conseguente la guerra arabo-israeliana del giugno 1967. La missione fornisce altresì assistenza alla missione UNIFIL. Attualmente gli osservatori militari di UNTSO operano in collegamento ad UNIFIL II e alla missione UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*). Il quartier generale di UNTSO è a Gerusalemme, l'ambito territoriale della missione ricomprende Egitto, Israele, Libano e Siria. Nel 2013 è stata autorizzata la partecipazione di 7 Ufficiali osservatori.

#### **MFO “Multinational Force and Observer”**

La MFO è una operazione multinazionale che svolge attività di peacekeeping nella penisola del Sinai. Essa trae origine dall'Annesso I al Trattato di Pace del 1979 tra Egitto ed Israele, nel quale le parti richiedono alle Nazioni Unite di fornire una forza ed osservatori per soprintendere all'applicazione del Trattato. Una volta divenuta chiara l'impossibilità di ottenere l'approvazione del Consiglio di Sicurezza allo spiegamento di una forza di peacekeeping delle Nazioni Unite, le parti hanno negoziato nel 1981 un Protocollo aggiuntivo che crea la MFO come "un'alternativa" ("as an alternative") alla prevista forza NU.

La MFO, il cui Quartier Generale ha sede a Roma, è composta da personale proveniente da tredici nazioni (Australia, Canada, Colombia, Repubblica Ceca, la

Repubblica delle Isole Figi, Francia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Stati Uniti, Uruguay). Al finanziamento del MFO contribuiscono, in parti uguali, Egitto, Israele e Stati Uniti (21 milioni USD ciascuno) e alcune *Contributing Nations* (Svizzera, Germania, Giappone, Norvegia, Danimarca, Finlandia, Svezia, Olanda). La MFO è composta da 1656 unità di personale militare + 671 civili.

L'Italia è il quarto Paese contributore in termini di uomini (dopo USA 693, Colombia 358 e Fiji 338), con la qualificata partecipazione della Marina Militare che fornisce tre pattugliatori classe Esploratore che costituiscono la *Coastal Patrol Unit* della MFO (unico contingente Navale del MFO), dispiegati a garanzia della libera navigazione dello stretto di Tiran (un quarto pattugliatore è rischierato in Italia per i periodici lavori di manutenzione). La partecipazione italiana è finanziata dall'MFO (esclusi naturalmente gli stipendi dei militari), senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. Sulla base di uno scambio di lettere del 2007, la partecipazione è di durata indefinita, salvo denuncia unilaterale con un anno di preavviso.

Alla MFO sono assegnati quattro compiti:

- pattugliamento e controllo della zona di confine tra Egitto ed Israele;
- verifica periodica dell'implementazione delle disposizioni dall'Allegato I al Trattato di Pace, da effettuare non meno di due volte al mese, ove non diversamente concordato tra le parti;
- su richiesta di una delle due parti, effettuare verifiche entro 48 ore dalla ricezione;
- assicurare la libertà di navigazione attraverso lo Stretto di Tiran.

Il Budget annuale di MFO è di 65 mil USD.

#### **TIPH "Temporary International Presence in Hebron"**

La TIPH è l'unica missione di osservazione internazionale nei Territori Occupati palestinesi, dislocata nella città di Hebron in Cisgiordania ed è composta da personale proveniente, oltre che dall'Italia, da Danimarca, Norvegia, Svezia, Svizzera e Turchia. Istituita a seguito degli Accordi di Oslo tra l'OLP e Israele, che prevedevano il parziale ritiro dell'Esercito israeliano da Hebron, la Missione è divenuta formalmente operativa sul terreno il 1° febbraio 1997. Il suo mandato è di «...assicurare la presenza di osservatori per contribuire al consolidamento del processo di pace nella regione mediorientale, infondendo sicurezza nei cittadini palestinesi residenti nella città di Hebron» (dal Memorandum d'Intesa sottoscritto dai Paesi partecipanti alla missione ad Oslo il 30 gennaio 1997). L'Italia, con 13 osservatori militari appartenenti all'Arma dei Carabinieri e una civile, fornisce il secondo contingente (su un totale di 68) dopo la Norvegia, ed è titolare delle posizioni di Vice-Capo Missione e Capo Divisione Operazioni della Forza (a rotazione semestrale con la Danimarca). Si segnala che la Danimarca ha recentemente annunciato la propria intenzione di dimezzare progressivamente il proprio contingente (da 10 a 5 unità).