

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. CCXVII
n. 2

RELAZIONE

SULLA SITUAZIONE, I RISULTATI RAGGIUNTI E LE
PROSPETTIVE DEGLI INTERVENTI A SOSTEGNO DEI
PROCESSI DI PACE E DI STABILIZZAZIONE

(Anno 2009)

*(Articolo 2, comma 11-bis, del decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8,
convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 2008, n. 45)*

Presentata dal Ministro degli affari esteri

(FRATTINI)

Comunicata alla Presidenza il 10 febbraio 2011

**INTERVENTI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E A
SOSTEGNO DEI PROCESSI DI PACE E STABILIZZAZIONE E
PARTECIPAZIONE DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA A
MISSIONI INTERNAZIONALI**
(ANNO 2009)

La relazione è stata predisposta in ottemperanza al disposto dell'articolo 2 c. 11-bis della Legge 13 marzo 2008 n. 45, che impegna il Ministero degli Affari esteri a riferire entro il 31 dicembre di ogni anno al Parlamento sulla situazione, i risultati e le prospettive delle attività relative agli interventi a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione.

PARTE PRIMA

L'azione italiana nel contesto delle missioni NATO: l'utilizzo dei Fondi Fiduciari (art. 2, commi 2 e 4)

I fondi fiduciari NATO costituiscono uno strumento dell'Alleanza Atlantica in costante espansione, rivelatosi particolarmente efficace per realizzare specifici programmi di cooperazione in materia di sostegno al settore sicurezza e di grande importanza per rafforzare le Istituzioni dei paesi partner, talvolta caratterizzati da complesse situazioni di post-conflitto e da esigenze di ristrutturazione interna.

Tali fondi vanno considerati uno strumento integrativo degli sforzi italiani in materia di stabilizzazione in aree di nostro prioritario interesse nazionale.

Il contributo italiano ai fondi fiduciari è inteso a sostenere la realizzazione di programmi sotto l'egida NATO volti al consolidamento istituzionale e al rafforzamento della sicurezza in Afghanistan, nei Balcani, in Iraq, e nei paesi del Mediterraneo dove l'Italia svolge un' incisiva attività di cooperazione allo sviluppo e il più delle volte assicura una significativa presenza militare.

Nel 2009 l'Italia ha contribuito per un totale di 3,8 milioni di euro ai fondi fiduciari della NATO. Tali fondi sono stati ripartiti nel modo seguente:

- 2 milioni di Euro per l'assistenza alle autorità locali per la riforma del settore della sicurezza in Kosovo
- 1 milione di Euro è stato utilizzato per contribuire al rafforzamento dell'Esercito Nazionale Afgghano (ANA);
- 500 mila Euro per il reinserimento nella vita civile dei militari in esubero in Bosnia Erzegovina;
- 300 mila Euro per la bonifica di ordigni inesplosi in Giordania.

NATO Training Mission – Iraq (art.2, comma 10)

Le attività della *NATO Training Mission-Iraq* sono proseguite anche nel 2009 con la formazione delle capacità avanzate di comando - a differenti livelli: Ufficiali inferiori, superiori e Generali - dell'esercito e della polizia iracheni. Con l'incremento dei formatori iracheni, la missione (originariamente impegnata in attività addestrative) si è progressivamente orientata a compiti di monitoraggio, tutoraggio e coordinamento. Il nostro Paese è stato il principale contributore di truppe con circa 77 unità, seguito dal Regno Unito.

Nel mese di novembre il Ministro dell'Interno iracheno Bolani ha inviato una missiva al Segretario Generale dell'Alleanza Atlantica, con la quale è stata presentata formale richiesta di proseguire, possibilmente fino al dicembre 2011, la formazione assicurata dai Carabinieri alla Polizia Federale, nell'ambito della NTM-I. Gli ultimi corsi avviati nel 2009 sono previsti terminare alla fine di febbraio 2010.

Da parte del Ministero della Difesa italiano si è inteso fornire riscontro positivo alla richiesta irachena, sebbene per un numero di formatori inferiore a quelli al momento operanti in teatro.

In seno all'Alleanza è andata inoltre consolidandosi l'idea della necessità di rafforzare i rapporti con l'Iraq anche mediante la finalizzazione di un Accordo di cooperazione strutturata. Tale strumento, oltre a rafforzare NTM-I, dovrebbe anche servire a rafforzare il dialogo politico tra la NATO e Baghdad e a schiudere la strada verso una cooperazione pratica in aree di comune interesse.

A luglio è stato nel frattempo concluso l'Accordo sullo stato legale di lungo periodo (*Long Term Agreement*) del personale NATO in Iraq, essenziale per il prosieguo dell'attività addestrativa dell'Alleanza. All'inizio del mese di settembre è invece avvenuto il passaggio di consegna tra Italia e Regno Unito in qualità di *lead nation* nel settore della formazione dell'addestramento degli ufficiali dell'esercito iracheno.

NATO Training Mission in Afghanistan e coinvolgimento della Forza di Gendarmeria Europea (art.2, comma 4)

In tema di addestramento della polizia, è operativa in Afghanistan la *NATO Training Mission-Afghanistan/NTM-A*, una missione a doppio cappello, NATO e USA, che ne detengono il comando. La NTM-A si concentra - oltre che sul sostegno all'addestramento e all'equipaggiamento dell'Esercito afgano - anche nelle attività di formazione e tutoraggio a favore delle forze di polizia. Un ufficiale italiano, il Gen. CC Burgio, ha ricoperto l'incarico di coordinatore per le attività NTM-A volte all'addestramento alla polizia.

L'Italia si è peraltro dimostrata favorevole ad un ruolo crescente della Forza di Gendarmeria Europea/FGE, sempre in seno a NTM-A, nel campo sia del tutoraggio che in quello dell'addestramento della Polizia civile afgana (*Afghan National Civil*

Order Police/ANCOP), che l'Italia già addestra nella base di Adraskan (Herat). L'ANCOP ha mostrato buona efficienza operativa. Si potrebbero pertanto considerare favorevolmente suoi incrementi numerici, solo dopo che siano risolte, tuttavia, le attuali gravi carenze a livello di reclutamento e bassi tassi di permanenza da parte degli agenti, causati in parte da insufficienti politiche di incentivi, anche economici.

Nel quadro dell'incremento del nostro contingente di Carabinieri (che dovrebbe portare, nel corso del 2010, a circa 200 il numero di unità destinate alla formazione della polizia afgana), l'Italia ha dato la propria disponibilità a schierare 3 *Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLTs)*, offerti nel quadro di un contributo alla FGE. Il Comitato Direttivo (CIMIN) della Forza ha approvato il 29 ottobre 2009, a Parigi, un'opzione di impiego elaborata dal Quartiere Generale di Vicenza che è stata successivamente offerta nel corso della Conferenza di generazione delle forze per *ISAF* e *NTM-A*, svoltasi il 7 dicembre 2009.

Kosovo – Missione KFOR (art.2, comma 2)

A fine 2009 la missione KFOR è risultata composta di circa 12.000 unità, incaricate di garantire un'adeguata cornice di sicurezza per l'intero territorio kosovaro. L'Italia è il secondo contributore di truppe dopo la Germania, con circa 1800 unità dispiegate in teatro. In estate la Spagna ha ritirato completamente il proprio contingente in KFOR, che operava nell'area di responsabilità italiana.

Gli incoraggianti sviluppi sul terreno hanno contribuito ad un allentamento della tensione politica nella regione (demarcazione delle frontiere kosovaro-macedoni e accordo Serbia-EULEX), come confermato anche dalle elezioni municipali di novembre, svoltesi in un clima sostanzialmente pacifico.

Per ciò che concerne il quadro di sicurezza, si sono registrati alcuni significativi progressi sul terreno, come ad esempio nello *stand-up* delle *Kosovo Security Forces (KSF)*, la cui *Initial Operational Capability/IOC* è stata raggiunta nel mese di settembre. Qualche preoccupazione è stata manifestata per l'ancora insufficiente disponibilità di fondi a favore del fondo fiduciario promosso dalla NATO per la costituzione di KSF, cui l'Italia ha contribuito - nel corso dell'anno - con 2 milioni di Euro (massimo contributo finanziario).

Questi sviluppi hanno consentito di proseguire sulla strada tracciata dai Ministri della Difesa della NATO l'11-12 giugno 2009, con la decisione di avviare una graduale riconfigurazione di KFOR in direzione di una presenza c.d. "di deterrenza".

I comandi militari della NATO hanno dunque avviato la prima fase (*Transition Gate One*) del piano che porterà ad una graduale riduzione di KFOR nel corso del 2010. La prima riduzione degli organici di KFOR è prevista entro la fine del gennaio 2010. In periodi successivi saranno decise ulteriori riduzioni, fino al raggiungimento del livello di presenza minima della missione militare della NATO nel Paese.

Tale processo di progressiva riduzione degli organici riguarderà – proporzionalmente a quanto faranno gli altri partner in KFOR - anche il contingente italiano. Ciò non significa, tuttavia, che il livello di attenzione dell'Alleanza nei confronti delle problematiche della regione si ridurrà. La graduale riduzione di KFOR procederà, infatti, di pari passo con la effettiva stabilizzazione delle condizioni politiche generali e di sicurezza. Quanto ai “criteri politici” ai quali ancorare le citate tappe del graduale ridimensionamento di KFOR, essi sono stati evidenziati (sebbene non formalizzati) nel corso delle riflessioni svolte in Consiglio Atlantico, su impulso di Italia, Germania e Stati Uniti. Tali criteri riguardano: il grado di cooperazione offerto da Belgrado a KFOR ed EULEX per la stabilizzazione del Kosovo; la presenza e l'efficace rafforzamento di istituzioni kosovare; la possibilità per KFOR di trasferire alle forze di sicurezza kosovare ed alle organizzazioni internazionali le responsabilità per il mantenimento della sicurezza del Paese.

Partecipazione italiana alle iniziative PESD (Politica europea di sicurezza e difesa) (art. 2, co. 6; art. 1 co. 17)

Premessa

Le leggi n. 12 del 24 febbraio 2009, n. 108 del 3 agosto 2009 e n. 197 del 29 dicembre 2009 hanno autorizzato lo stanziamento complessivo di € 1.769.664 per la partecipazione italiana alle iniziative PESD dell'Unione Europea per il 2009.

Nel periodo in riferimento, le iniziative PESD hanno conosciuto un sensibile sviluppo, particolarmente nel campo della gestione civile delle crisi internazionali, rendendo sempre più crescente l'esigenza, da parte del Ministero degli Affari Esteri, di ricorrere non solo al distacco di personale diplomatico qualificato, ma anche di profili professionali esterni alla pubblica amministrazione, da impiegare attraverso lo strumento collaudato del "secondment" (distacco).

* * *

Le risorse finanziarie destinate dai citati provvedimenti legislativi ad assicurare la partecipazione italiana alle iniziative PESD hanno pertanto consentito, nel corso del 2009, di rafforzare e diversificare sensibilmente il contributo italiano in termini di unità di esperti civili non appartenenti alla pubblica amministrazione, aumentato di circa la metà rispetto al 2008 (da 14 a 22).

Parallelamente al consolidamento della presenza nelle missioni in Kosovo, in Georgia e in Afghanistan, già avviata nel corso dell'anno passato, il Ministero degli Affari Esteri ha esteso il proprio raggio di azione interessando regioni quali il Medio Oriente e il continente africano, anche attraverso il distacco di esperti presso le strutture dei Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea.

Tutti gli esperti, candidatisi in risposta a chiamate aperte ("*call for contributions*") inviate dal Segretariato Generale del Consiglio UE agli Stati membri e pubblicate sul sito web istituzionale del Ministero degli Affari Esteri, sono stati selezionati direttamente dall'Unione Europea sulla base delle competenze tecnico-professionali e della conformità dei profili ai requisiti richiesti.

Tali esperti forniscono consulenza nei settori giustizia e diritto, nelle attività di rafforzamento delle istituzioni dei Paesi interessati, nonché in attività di monitoraggio e analisi del contesto politico e di sicurezza.

a) Balcani

EULEX Kosovo

In considerazione delle responsabilità assunte dall'UE nel quadro dell'attuazione delle decisioni prese sullo status del Kosovo, il Ministero degli Affari Esteri ha sostenuto con forza la presenza di propri esperti civili negli organici della missione.

Decisa con Azione Comune del Consiglio dell'Unione Europea del 4 febbraio 2008, **EULEX KOSOVO** è stata lanciata ufficialmente il 15 giugno 2008 ed è divenuta operativa in termini di Capacità Operativa Iniziale dal 9 dicembre 2008, con la finalità di assistere le istituzioni kosovare nei settori inerenti lo stato di diritto, e di promuovere e rafforzare un sistema giudiziario indipendente, multi-etnico e conforme alle norme internazionali in materia di diritti umani.

L'Italia nel corso del periodo in esame ha contribuito con un contingente di circa 170 unità, tra Carabinieri, funzionari di polizia, finanziari, agenti penitenziari, magistrati ed esperti civili, che risulta essere complessivamente uno dei più numerosi. In tale ambito, il Ministero degli Affari Esteri assicura un apporto particolarmente rilevante, avendo distaccato esperti giuridici nella componente "Giustizia" della missione ed esperti in ambito politico e strategico-programmatico.

Considerando anche le strutture dell'International Civilian Office afferenti al Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in Kosovo, il personale distaccato complessivamente dal Ministero degli Affari Esteri in Kosovo si è attestato a 7 unità.

b) Caucaso

EUMM Georgia

La missione civile **EUMM**, operativa dal 1° ottobre 2008 sotto la guida del tedesco H. Haber, ha lo scopo di contribuire al raggiungimento della stabilità e della normalizzazione in Georgia e nell'area circostante, e, in particolare, monitorare e analizzare la situazione relativa al pieno rispetto e all'attuazione degli accordi dell'agosto e settembre 2008 che hanno arrestato il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008.

EUMM ad oggi costituisce l'unica presenza internazionale sul territorio georgiano. Sin dall'avvio della missione, l'Italia ha svolto un ruolo cruciale e di pronta risposta di fronte alla richiesta dell'Unione Europea, assicurando l'invio immediato di mezzi e personale per dare inizio all'attività di monitoraggio.

Durante il 2009, l'azione coordinata Esteri-Difesa ha consentito il mantenimento di una presenza nazionale di 20 unità. Il Ministero degli Affari Esteri, grazie alle disponibilità finanziarie assegnate, è riuscito a bilanciare il progressivo

ridimensionamento della presenza militare aumentando (da 5 a 8) il numero di osservatori civili (dotati di elevate competenze professionali e linguistiche) e assicurando il distacco di un assistente speciale del Capo Missione.

c) Asia

EUPOL Afghanistan (art. 2, comma 3)

La missione civile EUPOL Afghanistan, avviata il 15 giugno 2007, ha rappresentato un segnale di impegno diretto dell'UE per la promozione delle riforme e per lo sviluppo della gestione della sicurezza, al fine di consentire una progressiva riduzione della presenza militare internazionale in Afghanistan.

Superando le numerose difficoltà iniziali e nonostante il deterioramento delle condizioni di sicurezza a Kabul, EUPOL Afghanistan ha completato una riorganizzazione interna ed ha intensificato la propria attività, in particolare nel settore del sostegno alle istituzioni afgane e dell'addestramento delle forze di polizia.

L'Italia ha fornito un contributo di 20 unità tra Carabinieri, agenti della Guardia di Finanza ed esperti distaccati dal Ministero Affari Esteri, oltre a 8 unità di personale a contratto, risultando il secondo Paese per partecipazione dopo la Germania.

In particolare, a seguito della forte esigenza di rafforzare il nucleo di esperti operanti per lo sviluppo delle istituzioni afgane, il Ministero degli Affari Esteri ha continuato a sostenere il distacco di un esperto giuridico con funzioni di coordinamento degli interventi nel settore dello stato di diritto.

d) Medio Oriente

EUBAM RAFAH

La missione EUBAM Rafah è stata istituita nel dicembre 2005 per assicurare una presenza come parte terza al valico di Rafah, al fine di contribuire all'apertura del medesimo e di rafforzare la fiducia tra il Governo di Israele e l'Autorità Palestinese.

La messa in discussione del mandato della missione, avviata a seguito della sospensione dell'operatività della stessa, nel giugno 2007, conseguente alla perdita del controllo sulla Striscia di Gaza e sul valico di Rafah da parte dell'Autorità Palestinese, ha comportato l'attivazione di un meccanismo di attesa ("stand by") al fine di ridurre gli effettivi, pur garantendo una rapida capacità di risposta ed un conseguente afflusso di personale supplementare in caso di riapertura del valico.

L'Italia ha partecipato nel periodo in esame con un contributo di due esperti distaccati dall'Arma dei Carabinieri e dal Ministero degli Affari Esteri, per rivestire le

posizioni, rispettivamente, di Capo delle operazioni e di consigliere giuridico del Capo Missione.

EUJUST LEX Iraq (art. 2, comma 11)

Al 31 dicembre 2009, sotto l'egida di EUJUST LEX e con il fattivo contributo dell'Amministrazione Penitenziaria italiana, sono stati organizzati oltre 100 corsi di formazione negli Stati membri, dei quali hanno beneficiato oltre 1400 quadri della polizia irachena, circa 700 quadri del sistema giudiziario e 800 di quello penitenziario.

e) Africa

EUSEC CONGO (art. 2, comma 1)

Nel corso del 2009, il Ministero degli Affari Esteri ha per la prima volta distaccato un esperto nell'ambito del programma EUSEC RD Congo di assistenza e consulenza alle autorità locali per la riforma del settore della sicurezza (con l'incarico di consigliere del Capo missione per le relazioni civili e militari).

Partecipazione di funzionari diplomatici alle operazioni internazionali e di gestione delle crisi, comprese le missioni PESD e gli Uffici dei Rappresentanti Speciali UE (art.2, comma 7)

In linea con la generale strategia di assicurare in misura crescente, nel quadro delle iniziative PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune), una presenza italiana in posti strategici e decisionali, il Ministero degli Affari Esteri ha distaccato quattro esperti di area con incarichi di "senior advisers" presso le strutture dei Rappresentanti Speciali dell'Unione Europea incaricati, rispettivamente, dei dossier relativi al processo di pace in Medio Oriente, al Sudan, all'Unione Africana e alla crisi in Georgia. Per quanto riguarda tale ultima area di crisi, il Ministero degli Affari Esteri ha distaccato, fino all'agosto del 2009, presso l'ufficio del Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per la crisi in Georgia, un funzionario diplomatico (il Segretario di Legazione Mariomassimo Santoro) nella funzione di "Political Advisor" del Rappresentante Speciale Amb. Pierre Morel.

Dal 6 luglio fino al 6 dicembre 2009, il Ministero degli Affari Esteri ha peraltro distaccato un altro funzionario diplomatico, il Consigliere di legazione Tommaso Andria, come "Political Advisor" del Comandante della missione PSDC EUFOR Althea in Bosnia.

Partecipazione italiana alle missioni OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa)

L'OSCE opera attraverso 17 operazioni sul terreno, presenti in Europa orientale, nei Balcani, nel Caucaso ed in Asia centrale, ed attraverso le sue Istituzioni. L'Organizzazione si avvale di un approccio globale alla sicurezza che prevede la cooperazione degli Stati Partecipanti in tre distinte dimensioni: quella umana, quella economico-ambientale e quella più strettamente politico-militare.

Le attività dell'OSCE, infatti, includono il monitoraggio del rispetto dei diritti dell'uomo, la prevenzione e la gestione dei conflitti, il controllo degli armamenti, l'assistenza agli Stati per l'attuazione di riforme in materia elettorale, giurisdizionale ed amministrativa, nonché nella lotta al terrorismo, ai traffici illeciti ed alla corruzione. In questo contesto, le attività delle Missioni OSCE prevedono in linea generale l'assistenza alle autorità nazionali e alla società civile locale in materia di: sviluppo dello Stato di diritto; consolidamento dei processi democratici; promozione dei diritti umani; riforma dei sistemi educativi, giuridici, di polizia; controllo del traffico illecito di armi o esseri umani; soluzione pacifica dei conflitti.

La presenza di esperti nazionali nelle Missioni OSCE, nelle Istituzioni e nel Segretariato, si basa sui contributi volontari degli Stati partecipanti. Essa dipende, inoltre, da procedure di selezione che fanno capo, in una prima fase, agli stessi Stati (che segnalano i candidati più idonei per le varie posizioni vacanti) ed in una seconda direttamente all'OSCE, la quale procede alle interviste dei candidati e alla definitiva assegnazione presso le missioni o Istituzioni.

Sono a carico degli Stati partecipanti anche le spese relative all'invio degli osservatori elettorali (di lungo o di breve periodo) che prendono parte alle missioni predisposte dall'OSCE allo scopo di accertare o di coadiuvare il corretto svolgimento delle procedure elettorali nei Paesi dell'area dell'Organizzazione.

Al 31 dicembre 2009 erano impiegati presso le Istituzioni e le Missioni sul terreno dell'OSCE 34 funzionari italiani *seconded* (ovvero retribuiti dal Ministero degli Affari Esteri). Il personale è impiegato a Vienna, Varsavia (sede dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani – ODIHR) ed in quasi tutte le aree dove operano le missioni dell'OSCE (Europa, Caucaso ed Asia centrale), con una presenza particolarmente rilevante in termini numerici nei Balcani.

Per quanto riguarda le Missioni elettorali predisposte dall'ODIHR, nel corso del 2009, l'Italia ha inviato un totale di 20 osservatori di breve periodo (*Short Term Observers-STOs*) e di lungo periodo (*Long Term Observers-LTOs*) in occasione di diversi appuntamenti elettorali nell'area OSCE. In particolare, sono stati impiegati: 3 STOs per il primo turno in Macedonia (marzo); 3 STOs in Montenegro (marzo); 3 STOs in Moldova (aprile); 1 STO per il secondo turno in Macedonia (aprile); 4 STOs

in Albania (giugno); 1 STO in Kyrgyzstan (luglio); 3 STOs per il secondo turno in Moldova (luglio); 1 LTO in Romania (novembre) ed 1 LTO in Croazia (dicembre).

Sminamento umanitario (art. 2, comma 2)

L'articolo 1, primo comma, della Legge n. 108 del 3 agosto 2009 ha previsto, tra l'altro, lo stanziamento di euro 1.000.000 per gli interventi previsti dalla legge 7 marzo 2001, n. 58 (Fondo per lo Sminamento Umanitario).

Tale stanziamento è stato così ripartito:

- Euro 205.000 sono stati destinati a finanziare interventi di sminamento umanitario in Angola, canalizzati attraverso il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (*United Nations Development Programme*, UNDP).
- Euro 135.000 per finanziare interventi di sminamento umanitario in Mozambico, canalizzati attraverso il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (*United Nations Development Programme*, UNDP).
- Euro 300.000 per finanziare interventi di sminamento umanitario in Bosnia-Erzegovina.
- Euro 100.000 per finanziare interventi di sminamento umanitario nei Paesi delle Americhe, canalizzati attraverso l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA).
- Euro 90.000 quale contributo alle attività della *Campagna Italiana contro le Mine ONLUS*, canalizzati attraverso lo *United Nations Mine Action Service* (UNMAS).
- Euro 33.000 quale contributo alle attività del *Geneva Call*, organizzazione non governativa di carattere umanitario che ha, quale principale obiettivo della propria attività, quello di favorire il rispetto da parte degli "attori non statuali" delle norme di diritto internazionale umanitario. Tale contributo è stato canalizzato attraverso lo *United Nations Mine Action Service* (UNMAS).
- Euro 130.000 quale contributo alle attività della organizzazione non governativa internazionale di carattere umanitario *Geneva International Centre for Humanitarian Demining*.
- Euro 7.000 per finanziare il Fondo Esperti, volto a finanziare la partecipazione italiana alle riunioni di coordinamento che si svolgono a livello internazionale, culminate nel 2009 con la Conferenza di Riesame della Convenzione di Ottawa contro le mine antipersona, svoltasi a Cartagena (Colombia) dal 30 novembre al 4 dicembre 2009.

L'articolo 1, primo comma, del Decreto Legge del 4 novembre 2009, n. 152, convertito in legge dalla Legge n. 197 del 29 dicembre 2009, ha previsto, tra l'altro, un ulteriore stanziamento di euro 500.000 per gli interventi previsti dalla legge 7 marzo 2001, n. 58 (Fondo per lo Sminamento Umanitario). Tale stanziamento è stato destinato a interventi di sminamento umanitario in Libano.

PARTE SECONDA

A F G H A N I S T A N

Missione ISAF (International Security Assistance Force) (art.2, comma 3)

L'Afghanistan continua a costituire una priorità nell'agenda internazionale e nella politica estera italiana. Il nostro è un impegno di lunga data che ci vede, sin dal 2001, partner di un processo politico avviato proprio a Roma negli anni '90 e tradotto negli accordi di Bonn del 2001.

Il 2009 è stato l'anno in cui la Comunità Internazionale ha avviato una riflessione circa la propria presenza in Afghanistan. L'atteso annuncio del Presidente USA Obama sull'impegno in Afghanistan e Pakistan, svolto all'Accademia militare di West Point ad inizio dicembre, ha scandito i tempi e i modi di tale riflessione, incentrata sulle prospettive a medio termine del processo di stabilizzazione nel Paese, che ha registrato nella successiva riunione dei Ministri degli Esteri dei Paesi che contribuiscono ad ISAF (svoltasi a Bruxelles il 4 dicembre) un altro significativo sviluppo. In quella sede, molti Paesi si sono, infatti, dichiarati disponibili ad accompagnare l'impegno USA con l'offerta di maggiori risorse in campo militare e civile.

Due le questioni aperte: come ottenere dal Presidente Karzai rassicurazioni su un maggior impegno nel miglioramento della *governance* e particolarmente nella lotta alla corruzione e in che modo declinare concretamente l'obiettivo da tutti condiviso, di un incremento della presenza civile, parallelo e complementare all'incremento degli sforzi militari della NATO.

In tale contesto si è inserita l'organizzazione della Conferenza Internazionale sull'Afghanistan, prevista per il 28 gennaio 2010 a Londra ed incentrata sul tema della sicurezza. La Conferenza mira in particolare a segnare l'apertura di una nuova stagione dell'impegno internazionale, in vista del passaggio alla fase di transizione che ISAF avvierà quando le condizioni sul terreno lo permetteranno. Altro aspetto in discussione sarà il rilancio dei processi di riconciliazione politica e di reintegrazione nella vita civile di quei settori dell'insorgenza che accetteranno di deporre le armi, di rinunciare alla violenza e di adeguarsi ai principi dettati dalla nuova Costituzione afghana.

La revisione strategica di COMISAF si è anche pronunciata sul tema del rafforzamento delle forze di sicurezza afgane che si vorrebbero perseguire anche attraverso un aumento degli organici di polizia ed esercito, per raggiungere l'obiettivo di un livello numerico complessivo di 400.000 unità. Se vi è un comune sentire nella NATO circa la necessità di un miglioramento dell'efficienza e della capacità operativa delle forze di sicurezza afgane, non si registrano accenti unanimi

sulla visione McChrystal in direzione di un aumento complessivo degli organici, del quale andrà valutata con attenzione la sostenibilità politica, finanziaria ed operativa.

In tale contesto, per l'Italia anche nel 2009 l'impegno civile e politico ha rappresentato, assieme alla presenza militare, una componente sostanziale del contributo per la stabilizzazione dell'Afghanistan. In particolare, il nostro Paese ha sostenuto (anche in seno al Gruppo Inviati Speciali) la necessità di privilegiare la cooperazione civile e di sviluppare il dialogo con gli interlocutori afgani. Il successo della strategia di transizione dipende, infatti, non solamente da adeguate condizioni di sicurezza, ma anche e soprattutto dallo sviluppo istituzionale, economico e sociale del Paese. Garantire una cornice di sicurezza è ancora necessario, ma non sufficiente per la stabilizzazione del Paese.

L'obiettivo primario dell'intervento civile italiano in Afghanistan è promuovere la stabilizzazione del Paese attraverso il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e la crescita delle istituzioni rappresentative afgane, a livello centrale e locale, sostenendo il processo elettorale, il funzionamento del Parlamento, la partecipazione delle donne alla vita politica e socio-economica del Paese, la creazione della rete delle amministrazioni locali ed il rafforzamento del ruolo della società civile e del settore privato. In questa prospettiva, il nostro intervento intende procedere gradualmente dalle tradizionali forme di assistenza alla promozione dei commerci e alla predisposizione di un clima favorevole agli investimenti, anche incoraggiando l'interessamento diretto del settore privato italiano. Nel 2009, una delegazione di imprenditori di Herat, accompagnati dal Governatore, ha visitato l'Italia per incontrare controparti e imprese interessate al mercato afgano. Altre iniziative simili sono seguite nei mesi successivi, soprattutto nel settore del marmo.

Nel 2009 l'impegno di cooperazione civile ammontava a 473 milioni di Euro, di cui circa 200 milioni di Euro erogati nel biennio 2008-2009. La Farnesina ha promosso progetti di rilievo per la ricostruzione del Paese nel settore delle infrastrutture, sanitario e dei servizi di base, dell'assistenza umanitaria, così come nel campo del consolidamento istituzionale e del sostegno alla *governance* afgana (*capacity building*, giustizia, elezioni). Nel futuro si punta a sostenere lo sviluppo dell'agricoltura quale settore strategico. Sul piano geografico, gli interventi hanno riguardato l'intero territorio nazionale, con particolare attenzione per la Provincia di Herat, dove ha sede il PRT (Provincial Reconstruction Team) italiano, e la Regione occidentale. L'Italia ha aderito da subito alla strategia nazionale di sviluppo afgana, canalizzando una parte significativa delle risorse (70% nel 2009) attraverso il bilancio afgano o per il finanziamento dei programmi di sviluppo nazionali nell'ambito dei distretti tematici. A fronte di tale impegno, e per consentirne la prosecuzione, si è chiesto un concreto sforzo da parte afgana affinché siano mantenuti gli impegni assunti in materia di *governance* e lotta alla corruzione. Nel settore della giustizia, l'Italia da lunga data contribuisce, anche attraverso l'attività di IDLO (International Development Law Organization), alla professionalizzazione degli operatori giuridici, fornendo qualificata assistenza per lo sviluppo di servizi legali attenti al rispetto dei diritti umani e della parità di genere.

Nell'ottica italiana, la dimensione regionale resta un'angolazione imprescindibile da cui considerare la questione afghana, ai fini di una stabilizzazione durevole sotto il profilo della sicurezza e dello sviluppo dell'area. In tale prospettiva, la prima parte del 2009 ha visto la preparazione del Vertice Ministeriale del G8, tenutosi a Trieste in giugno, dedicato all'Afghanistan ed alla sua dimensione regionale. L'iniziativa ha rappresentato un momento di sintesi dei precedenti appuntamenti internazionali focalizzando l'approccio in una prospettiva regionale. L'instabilità nelle aree di frontiera fra Afghanistan e Pakistan e la necessità di avviare un dialogo fra Kabul e Islamabad (strutturato sotto la Presidenza italiana in un meccanismo di coordinamento con riunioni regolari e congiunte nelle due capitali), hanno dato l'impulso all'iniziativa italiana di *outreach*, anticipando un filone di impegno che ha oggi assunto un'importanza centrale nel quadro della strategia internazionale. Hanno, infatti, preso parte alla sessione allargata: i Paesi della regione (India, Cina, Iran e Paesi Centro-Asiatici), attori di rilievo regionale quali Arabia Saudita, Emirati Arabi, Turchia, altri Paesi che potessero utilmente contribuire al processo di sviluppo della cooperazione regionale (Australia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Polonia, Norvegia, Danimarca, Egitto) e diversi organismi internazionali e regionali (UNAMA, NATO, UNODC, UNHCR, IOM, FAO-IFAD-WFP, Banca Mondiale, ADB, IsDB, SAARC, ECO, OSCE, SCO). Il coinvolgimento di attori regionali e l'articolazione della dimensione regionale su vari pilastri (Controllo delle frontiere/Lotta ai traffici illeciti, Sviluppo economico e sociale e Sviluppo del capitale umano) hanno posto in luce la necessità e l'opportunità di ricercare in area soluzioni al problema della stabilizzazione, che presuppongono una prossimità ed affinità degli interlocutori dell'Afghanistan. In sostanza la Ministeriale G8 di Trieste si è tradotta in un'azione internazionale di più ampio respiro in cui far confluire sinergicamente i fori relativi all'Afghanistan e al Pakistan.

La seconda parte del 2009 ha impegnato le Autorità Afgane nella preparazione e svolgimento delle elezioni presidenziali e dei Consigli provinciali del 20 agosto. Il tormentato iter elettorale si è concluso soltanto con l'insediamento del Presidente Karzai (19 novembre). Quando ancora gli esiti della procedura elettorale non erano noti, si è delineato il progetto di una *road map* che prevedesse una nuova conferenza internazionale volta a superare il clima di incertezza determinato dai brogli emersi attraverso gli organismi incaricati di verificare il processo. Ma soprattutto si è convenuto che tale itinerario, in un'ottica di transizione e di maggiore responsabilizzazione delle Autorità Afgane, dovesse mirare a impostare su nuove basi il rapporto fra il nuovo Governo Afgano e la popolazione che l'aveva eletto. La preparazione della Conferenza di Londra ha dunque impegnato la fine del 2009. Al rinnovato sostegno della comunità internazionale, ora all'insegna di una maggiore attenzione alla dimensione civile, ha corrisposto l'impegno da parte del Governo afgano ad una progressiva assunzione di responsabilità nel settore della sicurezza e ad un'effettiva responsabilità dei processi di stabilizzazione e sviluppo.

La comunità internazionale intende avviare con il governo afgano una collaborazione duratura per la stabilizzazione del Paese, il rafforzamento della capacità di

autogoverno e la sua integrazione nella regione, anche sotto il profilo economico. La fase di transizione avviata – fondata sullo sviluppo dell'addestramento delle forze di sicurezza a protezione della popolazione - è graduale, mirando a rendere possibile un ruolo di indiretto sostegno della comunità internazionale a fronte di una crescente responsabilizzazione afgana. La reintegrazione delle frange moderate dell'insorgenza nella vita civile e nel tessuto economico del Paese, a precise condizioni (rinuncia alla violenza e rispetto della Costituzione afgana e dei diritti umani) è stata riconosciuta come uno strumento essenziale per le prospettive di stabilizzazione. Si tratterà di un processo necessariamente condotto dagli stessi Afghani e che dovrà essere condiviso con la comunità internazionale. Per finanziarla verrà istituito un *Trust Fund*, cui anche l'Italia darà il proprio contributo. Alla reintegrazione dovrà affiancarsi la riconciliazione politica con i vertici dell'insorgenza, prospettiva fatta propria dal Presidente Karzai.

In un'ottica di transizione, sono stati pianificati significativi incrementi dell'esercito e delle forze di polizia afgane (l'obiettivo è 171.000 effettivi per l'esercito e 134.000 per la polizia entro la fine del 2011), che saranno sostenuti dalla comunità internazionale con un rinnovato sforzo per l'addestramento e la formazione, già in atto. L'Italia è da tempo impegnata in questo settore, con attività che hanno riscosso il vivo apprezzamento dei nostri partner internazionali e continuerà a svolgere tale compito, essenziale per la fase di transizione, sia nel quadro della NTM-A e di EUPOL sia incrementando il contingente dell'Arma dei Carabinieri dedicato in prevalenza proprio alle attività addestrative, senza dimenticare l'importante progetto della Guardia di Finanza a favore della polizia di frontiera. Abbiamo, inoltre, risposto con prontezza all'appello americano per un incremento del nostro contingente nazionale per assistere le forze di sicurezza afgane nella fase di transizione. Sul piano militare, alla guida del PRT di Herat si aggiunge il Comando militare della Regione Occidentale e la presenza a Kabul: il contingente italiano in Afghanistan - dispiegato a Herat, Adraskan, Farah e a Kabul - è stato nel 2009 pari a 3.100/3.200 unità, comprensive di 500 uomini appositamente inviati nel teatro afgano per rafforzare il dispositivo ISAF durante la campagna per le elezioni presidenziali.

Al profilo pur sempre necessario della sicurezza, si abbina una crescente considerazione della dimensione civile e politica. L'assistenza internazionale sarà sempre più legata ai risultati raggiunti dalle istituzioni afgane in termini di efficienza, capacità di erogare servizi, con una maggiore attenzione alla lotta alla corruzione e al miglioramento delle condizioni della popolazione. A Londra le Autorità afgane si sono impegnate a prendere concrete misure nel settore della lotta alla corruzione. In tema di "ownership", si è stabilito di aumentare il coordinamento e la coerenza delle politiche di sviluppo attraverso la creazione di distretti (*cluster*) che riuniscono Ministeri ed enti afgani competenti per specifiche macro-aree (infrastrutture, sviluppo rurale, risorse umane, *governance*) ed è stato concordato di accrescere la quota degli aiuti internazionali che sarà indirizzata a programmi nazionali afgani e transiterà per il budget dello Stato afgano.

IRAQ (art.2, comma 3)

Per l'Iraq il Ministero degli esteri ha ricevuto, nel 2009, la somma di Euro 741.501. Sono stati impegnati Euro 187.143,97 per un contratto con Sudget Aid, volto a realizzare uno stage di formazione a Nassiriya in favore di artigiani della Provincia del Dhi Qar, mentre Euro 218.533,95 sono stati impegnati per coprire le spese (retribuzioni dei contratti di lavoro, missioni e spese amministrative), gestite dalla "Task Force Iraq" istituita presso la Farnesina, che peraltro ha continuato a liquidare progetti di esercizi finanziari precedenti, per un ammontare complessivo pari a quasi 12 milioni di Euro, oltre che proseguire, durante il periodo in esame, nell'attività di sostegno in favore dell'imprenditoria italiana per la futura realizzazione di importanti progetti infrastrutturali. I restanti Euro 335.823,08, la cui disponibilità effettiva si è tra l'altro verificata in chiusura d'esercizio, sono stati riportati nel bilancio 2010 come previsto dalla Legge n.108/09, e poi impegnati nel corso dell'anno 2010. La stessa struttura, ad organico ridotto, ha continuato infatti, successivamente, ad occuparsi di Iraq, cumulando nuove, analoghe competenze sullo Yemen.

AFRICA SUB-SAHARIANA

(art. 2, comma 1)

SOMALIA

La crisi somala dura da quasi venti anni. L'Accordo intra-somalo di Gibuti del 2008 ha per la prima volta posto le basi per un processo di riconciliazione nazionale. L'attuale Governo Federale Transitorio (TFG) somalo gode del sostegno della comunità internazionale, ma controlla soltanto circa il 30% della Somalia centro-meridionale (e solo una parte di Mogadiscio) e continua ad essere sotto attacco da parte dei gruppi estremisti islamici 'Shabaab' e 'Hizbul Islam'. Anche a causa della pirateria, la crisi somala ha ormai cessato di essere una 'crisi dimenticata' e la comunità internazionale si è mobilitata raccogliendo fondi per le Forze di sicurezza somale e per la missione di pace dell'Unione Africana, AMISOM (al riguardo l'Italia continua a svolgere un fondamentale ruolo di sensibilizzazione in tutti i competenti fori multilaterali). Nel contempo, è essenziale sostenere in maniera efficace il Governo somalo, finanziando non solo le Forze di sicurezza (cosa che l'Italia fa tramite l'Unione Africana), ma anche i singoli Ministeri. Solo così il Governo potrà fornire i servizi essenziali alla popolazione (scuole, sanità, posti di lavoro) nelle zone libere, o liberate dagli 'Shabaab', e consolidare la sua autorità.

Si è cercato quindi di contribuire al rafforzamento delle Istituzioni somale e in particolare del Governo Federale di Transizione. In dettaglio sono stati erogati 1.700.000 euro destinati in collaborazione con l'UNOPS a sostenere quattro Ministeri-chiave somali (Interni, Esteri, Finanze e Sicurezza) e l'Ufficio del Primo Ministro. Sempre con la collaborazione dell'UNOPS si sta finalizzando un'ulteriore erogazione di 500.000 euro a favore del Ministero della Sanità'.

SUDAN

Nel 2009 sono stati erogati 500.000 euro all'Assessment and Evaluation Commission (AEC), l'organismo incaricato di monitorare e facilitare l'attuazione dell'Accordo Globale di Pace (CPA) del 2005, che ha posto fine alla ventennale guerra civile tra Nord e Sud Sudan. L'AEC, di cui fanno parte i principali attori internazionali e regionali impegnati per la pacificazione sudanese, si compone di quattro gruppi di lavoro con competenze afferenti alle questioni di più complessa soluzione per la stabilità del Paese. L'Italia, firmataria del CPA a titolo di testimone, coordina il gruppo di lavoro sulla 'condivisione del potere', che ha seguito da vicino la recente tornata elettorale in Sudan.

La decisione di finanziare l'AEC si fonda sulla consapevolezza dell'essenzialità della piena e corretta attuazione del CPA per la pacificazione nazionale. Il finanziamento

in parola, che si è rivelato estremamente opportuno vista la delicatezza della situazione in Sudan, si colloca nel solco del nostro consolidato sostegno all'AEC e si accompagna al ruolo italiano di attore tradizionalmente impegnato nel processo di pacificazione sudanese, in un'area - quella dell'Africa Orientale - dagli equilibri particolarmente fragili ed allo stesso tempo di strategico interesse per il nostro Paese.

MALI

Il Mali, per la sua posizione nel cuore del Sahel, ha un ruolo di primaria importanza per la stabilità dell'intera regione dell'Africa occidentale. L'effettivo controllo delle piste che attraversano le zone desertiche del Paese, come pure dei suoi confini con i Paesi limitrofi, è una condizione indispensabile per combattere il terrorismo e i traffici illegali, soprattutto di droga, armi ed esseri umani, che si snodano attraverso il Sahara fino alle sponde del Mediterraneo. Per questo si è ritenuto opportuno disporre un contributo di 295.000 Euro per rafforzare le capacità della polizia di frontiera e doganale maliana.

ANGOLA

L'Angola, pur avendo un'economia che registra tassi di crescita particolarmente elevati per il conteso africano, è ancora afflitto da rilevanti problemi che, se non risolti, rischiano di minarne la struttura sociale e comprometterne la stabilità. Tra questi particolare rilevanza assume la consistente presenza, in ampie parti del Paese, di mine inesplose che impediscono il sicuro ristabilimento delle popolazioni locali e rallentano la ricostruzione di un solido tessuto sociale, soprattutto nelle regioni sud-orientali.

Per tale ragione è stato assegnato nel 2009 un contributo di 500.000 euro a favore del Governo angolano per lo sminamento nelle regioni del Cuango Cubango e del Moxico.