



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE EUROPEA
PER GLI AFFARI ESTERI
E LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 25.3.2015
JOIN(2015) 9 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Attuazione della politica europea di vicinato nel 2014

{SWD(2015) 63 final}
{SWD(2015) 64 final}
{SWD(2015) 65 final}
{SWD(2015) 66 final}
{SWD(2015) 67 final}
{SWD(2015) 68 final}
{SWD(2015) 69 final}
{SWD(2015) 70 final}
{SWD(2015) 71 final}
{SWD(2015) 72 final}
{SWD(2015) 73 final}
{SWD(2015) 74 final}
{SWD(2015) 75 final}
{SWD(2015) 76 final}
{SWD(2015) 77 final}

1. Introduzione

Varata nel 2004, la politica europea di vicinato (PEV) è da sempre un aspetto fondamentale della politica estera dell'UE. Nel suo ambito vengono affrontate questioni di importanza strategica come la sicurezza, la stabilità, la giustizia, la libertà e la prosperità nel nostro vicinato, con l'obiettivo di promuovere economie sostenibili e resilienti e società libere e inclusive. La PEV è una politica a lungo termine, basata sul carattere reciprocamente vantaggioso dell'integrazione e della cooperazione.

Il moltiplicarsi delle crisi e delle sfide nel vicinato evidenzia tuttavia la necessità di adeguare la PEV e la sua impostazione. Da diverse parti è giunta la richiesta di rivedere radicalmente gli strumenti della PEV per consentire all'UE di rispondere meglio alle diverse aspirazioni dei partner e di reagire in modo più tempestivo ai rapidi mutamenti nel vicinato e alle tendenze mondiali di più vasta portata.

Nel 2014 il vicinato dell'UE ha dovuto affrontare sfide considerevoli. Gli eventi in Ucraina e le pressioni sempre più forti esercitate dalla Russia su altri partner orientali hanno puntato i riflettori sulle realtà politiche dell'Europa. All'interno e all'esterno della Siria, milioni di persone sono fuggite a causa degli atti perpetrati dal regime di Assad e dal Daesh e continuano ad avere urgente bisogno di assistenza. Daesh, Jabhat al-Nusra e altri gruppi terroristi presenti nella regione hanno commesso atrocità e violazioni dei diritti umani. La ripresa delle ostilità a Gaza ha distrutto i mezzi di sussistenza e devastato un'infrastruttura già fragile. In Libia lo Stato è tuttora minacciato e la mancanza di autorità pubbliche efficienti, l'aumento della violenza e l'assenza di un controllo dei flussi migratori da e verso il paese hanno creato condizioni favorevoli all'attività delle reti criminali coinvolte nella migrazione irregolare e nella tratta di esseri umani in Europa. La povertà è aumentata nei paesi del vicinato, colpendo in particolare i bambini e gli altri gruppi vulnerabili della società.

Nel 2014 si sono tuttavia osservati alcuni sviluppi positivi, tra cui la firma di tre accordi di associazione con la Georgia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina. La nuova generazione di accordi contiene disposizioni su una zona di libero scambio globale e approfondito (AA/DCFTA), che sanciscono le relazioni contrattuali più ambiziose mai instaurate con paesi del vicinato. L'intensificazione delle relazioni con il Marocco e la Tunisia rispecchia inoltre la profondità e l'entità degli sforzi compiuti da questi paesi in materia di riforme. La transizione democratica in Tunisia è un'evoluzione particolarmente positiva. Per quanto riguarda la migrazione e la mobilità, la Repubblica di Moldova ha soddisfatto tutti i parametri di riferimento definiti nel suo piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, il che significa che dalla primavera 2014 i suoi cittadini possono recarsi nei paesi Schengen senza obbligo di visto. Anche la Tunisia e la Giordania hanno firmato un partenariato per la mobilità con l'UE nel 2014.

Nel 2014 l'UE ha mantenuto un elevato livello di impegno con i partner, in cui gli strumenti offerti dalla PEV hanno svolto un ruolo centrale. Il nuovo strumento europeo di vicinato (ENI), adottato nel 2014, ha una dotazione di 15,4 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020. Ora l'assistenza finanziaria viene fornita in modo più mirato; inoltre, le organizzazioni della società civile (OSC) e le autorità locali partecipano maggiormente, e in modo più efficace, alla preparazione, all'attuazione e al monitoraggio del sostegno dell'UE.

La presente comunicazione congiunta e le relazioni sui progressi che l'accompagnano esaminano il modo in cui l'UE e i paesi partner hanno attuato gli obiettivi di riforma concordati e affrontato le sfide particolari emerse nel 2014.

In considerazione degli sviluppi in atto nel vicinato, delle diverse aspirazioni dei partner per quanto riguarda le loro relazioni con l'UE nell'ambito della PEV e delle difficoltà incontrate dalla PEV per rispondere ad alcuni di questi cambiamenti, il 4 marzo 2015 l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione (AR/VP) e la Commissione europea hanno adottato un **documento di consultazione congiunto** che lancia un processo di consultazione formale in vista del riesame della PEV. Il riesame verterà anche sui moduli per le relazioni annuali dell'UE.

2. Attuazione della PEV nel 2014

La democratizzazione e, in un'ottica più ampia, la transizione devono essere anzitutto processi endogeni. Il successo della transizione dipende da un gran numero di fattori, tra cui la volontà politica, il potenziamento dello Stato di diritto, il contesto economico, l'istruzione, la promozione dell'uguaglianza sociale, l'empowerment delle persone e l'esistenza di una società civile attiva. È necessario un ampio consenso nazionale sulle prassi politiche di base. In quest'ottica l'UE ha sostenuto i fattori atti a promuovere un cambiamento politico positivo nel vicinato.

Anche se la PEV rientra negli sforzi profusi dall'UE per favorire il buon esito delle transizioni, questi processi presentano notevoli differenze a causa della storia e del contesto sociale dei singoli paesi. Ciascuno dei partner orientali e meridionali si trova di fronte a sfide e opportunità specifiche nel suo percorso di riforma. Le transizioni non inclusive e caratterizzate da un approccio "chi vince prende tutto" si sono dimostrate non sostenibili ai fini della stabilità e della prosperità generali del paese. Per garantire il successo della transizione è necessario che il governo, la società civile e i soggetti economici collaborino attivamente al processo di democratizzazione.

Questo requisito per un cambiamento politico positivo è comune a tutti i partner orientali e meridionali in fase di transizione. Nel 2014 la PEV ha continuato a sostenere gli aspetti rilevanti del processo.

2.1. Democrazia e buon governo

L'UE è determinata a promuovere la democrazia e il buon governo nel vicinato. Sebbene l'UE sia ancora persuasa che il lavoro in questo settore importante è fondamentale per la sua politica estera, l'evoluzione concreta in termini di democratizzazione e buon governo varia a seconda dei paesi del vicinato.

È positivo il caso della Tunisia, la quale ha dimostrato che una **transizione democratica** inclusiva e gestita internamente nel vicinato meridionale può funzionare, grazie in particolare all'organizzazione di elezioni politiche e presidenziali e all'adozione di una nuova Costituzione. Queste misure hanno segnato una svolta fondamentale, garantendo il rispetto dei diritti fondamentali e consentendo l'avvio di altre riforme democratiche. Il processo di democratizzazione e di modernizzazione è proseguito anche in Marocco, come dimostrano i progressi delle riforme che interessano la giustizia, la regionalizzazione e i media. Il processo di democratizzazione è proseguito regolarmente anche nella Repubblica di Moldova e in Georgia. Nel complesso le elezioni parlamentari svoltesi nella Repubblica di Moldova sono state giudicate libere ed eque dalla missione di osservazione elettorale dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, sebbene l'esclusione di un candidato pochi giorni prima dello scrutinio abbia destato preoccupazione. La Repubblica di Moldova ha compiuto ulteriori progressi nell'attuazione della sua agenda europea, anche attraverso la firma dell'AA/DCFTA. È proseguito anche il processo di democratizzazione della Georgia, non da ultimo con la firma dell'AA/DCFTA. Le elezioni locali di giugno e luglio 2014 sono state giudicate globalmente conformi agli standard internazionali.

L'UE ha mobilitato un pacchetto finanziario senza precedenti di oltre 11 miliardi di EUR a favore dell'Ucraina per il periodo 2014-2020. Sono state applicate misure restrittive nei confronti delle persone ed entità responsabili della crisi, di appropriazioni indebite e di violazioni dei diritti fondamentali e sono stati utilizzati gli strumenti pertinenti della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). La situazione politica, tuttavia, ha continuato a subire gli effetti della crisi militare nella parte orientale del paese e dell'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Federazione russa, in seguito alla quale le autorità russe e le autorità locali de facto hanno notevolmente ridotto la tutela dei diritti umani da febbraio 2014. I cittadini ucraini residenti in Crimea e a Sebastopoli sono stati costretti a diventare cittadini russi; quelli che si sono rifiutati di farlo sono stati considerati stranieri. Sono aumentate le intimidazioni e le vessazioni nei confronti dei cittadini della Crimea che si sono opposti agli interventi della Federazione russa, in particolare giornalisti e tatarini di Crimea. I media non hanno potuto operare liberamente. Si sono osservate tendenze analoghe anche nell'Ucraina orientale, che si aggiungono al drammatico impatto umanitario del conflitto e all'aumento del numero di persone colpite.

Questi sviluppi hanno inciso negativamente sul processo di riforma in Ucraina. La riforma costituzionale è stata rinviata e, secondo la commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, i progetti di proposte relativi alla riforma non sono totalmente conformi agli standard

internazionali. La lotta contro la corruzione è ancora in fase iniziale. I preparativi per un programma di riforma nazionale unico procedono in modo lento e non uniforme, anche se il nuovo governo ha un orientamento chiaro in materia di riforme. Occorrerà un impegno tempestivo e sostenuto per ottenere risultati a breve termine, mantenere lo slancio delle riforme nei prossimi anni e garantire l'attuazione dell'AA/DCFTA. L'UE ha creato un gruppo di sostegno per aiutare l'Ucraina ad attuare il suo programma di riforme.

In altre parti del vicinato il processo di democratizzazione ha segnato una battuta d'arresto. In Egitto, il rafforzamento dei controlli ha ristretto lo spazio destinato al dibattito limitando, in particolare, le attività delle OSC. La situazione dell'Azerbaijan in termini di democratizzazione e diritti umani è peggiorata negli ultimi dodici mesi, con l'applicazione sistematica di restrizioni al dibattito pubblico e all'attività della società civile. La Bielorussia è tuttora caratterizzata dalla mancanza di progressi a livello di diritti umani, Stato di diritto e principi democratici.

Gli sviluppi politici in Israele e in Palestina¹ sono stati fortemente influenzati dalla situazione regionale, dal carattere più conflittuale dell'atmosfera politica e dalle ostilità a Gaza. Sebbene lo Stato di Israele sia basato sui valori della democrazia e del rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali, nel 2014 sono state espresse preoccupazioni circa la tutela dei diritti delle minoranze, compresi i beduini. La Palestina deve ancora adottare leggi fondamentali sulle strutture democratiche, tra cui la normativa che definisce le competenze delle istituzioni giudiziarie. Permangono preoccupazioni in merito al rispetto dei diritti umani, in particolare per quanto riguarda la pena di morte, che continua ad essere applicata dalle autorità de facto di Gaza, mentre le esecuzioni sono riprese in Egitto e in Giordania, dove negli anni precedenti era stata applicata una moratoria.

L'attuazione dell'agenda PEV è stata frenata dai conflitti armati in corso, dalla polarizzazione settaria o etnica e da fattori esterni come il terrorismo. In Libia i problemi di sicurezza hanno addirittura messo in pericolo lo Stato. La crisi siriana è diventata la catastrofe più grave del mondo dal punto di vista umanitario e della sicurezza. D'altro canto, il Libano e la Giordania hanno dimostrato una notevole resilienza di fronte ai flussi regionali di rifugiati e alle ripercussioni della crisi siriana in termini politici e di sicurezza, che hanno anche esercitato ulteriori pressioni sulle già scarse risorse naturali. Malgrado queste sfide, entrambi i paesi hanno contribuito alla stabilità e alla sicurezza nella regione, adoperandosi per far progredire l'agenda PEV.

Si rilevano alcuni sviluppi positivi per quanto riguarda le **elezioni**. Nel complesso, le elezioni presidenziali e politiche in Tunisia e in Ucraina, le elezioni presidenziali in Israele e le elezioni politiche nella Repubblica di Moldova sono state gestite in modo soddisfacente. Per quanto

¹ Tale designazione non si intende come il riconoscimento di uno Stato di Palestina e lascia impregiudicate le singole posizioni degli Stati membri sulla questione.

riguarda l'Ucraina, non è stato possibile organizzare elezioni in Crimea e a Sebastopoli; le regioni di Donetsk e Luhansk sono rimaste per la maggior parte sotto il controllo di gruppi armati illegali e non hanno potuto partecipare alle elezioni indette in Ucraina. Le elezioni locali organizzate dalle autorità de facto di entrambe le regioni non sono riconosciute dall'UE perché considerate illegali e illegittime. L'UE ha preso debitamente atto dello svolgimento generalmente pacifico e ordinato delle elezioni presidenziali in Egitto, nonostante le apprensioni suscitate dal fatto che durante la campagna elettorale fosse stato lasciato pochissimo spazio all'opposizione e al dibattito.

Si osservano sviluppi disomogenei per quanto riguarda la **libertà di espressione**, la **libertà della stampa e dei media**, la **libertà di associazione**, la **libertà di religione o di credo**, i **diritti delle minoranze** e la **lotta contro le discriminazioni**. La Tunisia, il Libano, il Marocco e la Repubblica di Moldova hanno in parte adottato la legislazione pertinente, ma non si osservano sviluppi degni di nota in Azerbaigian, Bielorussia, Egitto e Palestina.

I **diritti delle donne e dei minori** rimangono una questione problematica nella maggior parte dei paesi partner. Il lavoro minorile, il reclutamento di bambini soldato, la tratta dei minori o il loro uso per attività terroristiche, i matrimoni precoci e i maltrattamenti dei giovani nel sistema giudiziario minorile hanno continuato a destare seria preoccupazione. I bambini sono le principali vittime della povertà che si sta diffondendo in tutta la regione. La nuova Costituzione tunisina ha riconosciuto alle donne pari diritti socioeconomici e politici, oltre a richiedere l'adozione di misure contro le discriminazioni e la violenza basata sul genere.

Si osservano segnali incoraggianti sul fronte della **riforma giudiziaria**, con un miglioramento dell'indipendenza e dell'efficienza del settore in Tunisia, Marocco, Libano e Giordania. La nuova Costituzione tunisina ha definito una base per molti diritti fondamentali e consentirà di portare avanti la riforma della giustizia. Un documento strategico sulla riforma giudiziaria è stato adottato a maggio ed è stato discusso il relativo piano d'azione 2015-2019. Il parlamento ucraino ha adottato una "legge sul ripristino della fiducia nel sistema giudiziario". La Repubblica di Moldova ha dato attuazione alle leggi sulla riforma giudiziaria. La mancata indipendenza della magistratura pone tuttora notevoli problemi in Azerbaigian e in Egitto.

Gli sviluppi nei paesi partner sono stati scarsi e disomogenei per quanto riguarda le **strutture carcerarie** e le condizioni di detenzione. La **tortura** e i **maltrattamenti** sono ancora praticati in diversi paesi e rimangono spesso legati alle condizioni di detenzione inadeguate e alle carenze del sistema carcerario. Si osservano alcuni miglioramenti in Giordania e in Tunisia, come la creazione di un meccanismo nazionale di prevenzione delle torture in Tunisia. La Repubblica di Moldova ha dato prova di notevole impegno, creando nuove strutture penitenziarie e attuando riforme relative ai giovani autori di reati.

È di fondamentale importanza coinvolgere la **società civile** e le **parti sociali** nei processi di transizione e di riforma. Le OSC svolgono un ruolo chiave in termini di monitoraggio e di consulenza ai parlamenti, ai governi e ai partiti politici sulle questioni attinenti ai diritti umani, facendo in modo, tra l'altro, che le autorità rendano conto del loro operato. Il fatto che le OSC siano spesso ben collegate a livello internazionale agevola il trasferimento e la condivisione dell'esperienza acquisita. Nel 2014 le OSC hanno operato in condizioni difficili in tutta la regione. Alcuni paesi hanno preso provvedimenti per limitare le loro attività adottando leggi o introducendo procedure amministrative gravose, come l'applicazione di pesanti oneri fiscali, che in alcuni casi hanno costretto le OSC a cessare l'attività. Il lavoro delle OSC ha risentito in modo particolare di questi sviluppi in Azerbaigian e in Egitto. In Ucraina e in Tunisia la società civile si è sviluppata rapidamente e in modo positivo. Nel complesso le OSC hanno potuto operare liberamente nella Repubblica di Moldova, ma la loro attività ha subito pesanti restrizioni nella regione della Transnistria. In Cisgiordania le OSC sono state oggetto di meno restrizioni rispetto a Gaza, dove la loro attività ha continuato ad essere ostacolata. Durante tutto il 2014 sono proseguiti i lavori sulle **tabelle di marcia UE** per l'impegno con la società civile, che definiscono un quadro strategico per l'impegno con la società civile su base locale. Le delegazioni dell'UE hanno guidato il processo di elaborazione delle tabelle di marcia, collaborando con le autorità e le OSC locali per individuare gli obiettivi a lungo termine relativi al dialogo e al supporto operativo. La maggior parte delle tabelle di marcia è stata adottata dai paesi partner entro la fine del 2014.

2.2. Cooperazione a livello politico e di sicurezza

Per il successo della transizione occorre garantire la sicurezza, in modo che le società e le economie possano svilupparsi. Nel 2014, tuttavia, i problemi di sicurezza nel vicinato sono aumentati in misura esponenziale. Le minacce provenienti da gruppi terroristici come Daesh, il protrarsi dei conflitti, la criminalità organizzata e le crisi scoppiate in seguito alla ridefinizione forzata dei confini gettano un'ombra sul vicinato dell'Europa. Il livello di instabilità di alcuni paesi partner ha alimentato i flussi migratori irregolari e le minacce per la sicurezza con un'incidenza diretta sull'UE.

Nonostante questi sviluppi negativi, l'UE si è adoperata per promuovere la sicurezza e la stabilità nel vicinato. Per aiutare i partner ad affrontare le loro sfide politiche, economiche e di sicurezza l'UE si è avvalsa di vari strumenti e meccanismi quali i dialoghi politici e sui diritti umani, le missioni PSDC e la relativa assistenza finanziaria che mira, tra l'altro, a rafforzare lo Stato di diritto e a sostenere la riforma giudiziaria. L'UE interviene attualmente nel vicinato mediante diverse missioni, cioè la missione di monitoraggio in Georgia (EUMM Georgia), una missione di polizia in Palestina (EUPOL COPPS), missioni di assistenza alle frontiere (EUBAM) nella Repubblica di Moldova e in Ucraina², in Libia (EUBAM Libia³) e al valico di Rafah (Gaza)

² Non è una missione PSDC.

(EUBAM RAFAH) e la missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina).

Gli sviluppi nel vicinato orientale sono stati particolarmente influenzati dalla situazione in Ucraina. L'UE ha condannato fermamente l'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli ad opera della Federazione russa e la crisi destabilizzante nelle regioni orientali dell'Ucraina, che hanno avuto gravi ripercussioni umanitarie sulla popolazione civile. L'UE ha invitato le autorità russe a impedire qualsiasi movimento di militari, armi o combattenti dal territorio della Federazione russa all'Ucraina e ad esercitare la loro influenza sui separatisti e sui gruppi armati illegali nell'intento di allentare le tensioni. A tal fine, l'UE ha sostenuto i lavori di consessi multilaterali quali l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Oltre agli sforzi profusi nel 2014 per contribuire a risolvere la crisi nell'Ucraina orientale, ora l'UE ha invitato tutte le parti a sfruttare lo slancio positivo all'origine degli accordi di Minsk del 12 febbraio 2015 e ad attuare integralmente tali accordi.

Ad integrazione del suo impegno diplomatico, l'UE ha assistito l'Ucraina nel suo percorso di riforma del **settore della sicurezza** mediante l'invio di una missione civile di natura consultiva (EUAM Ucraina), che fornirà all'Ucraina una consulenza strategica per lo sviluppo di servizi di sicurezza efficaci, sostenibili e responsabili che contribuiscano a rafforzare lo Stato di diritto nel paese.

I **conflitti armati** e le **crisi** si sono protratti in vaste zone del vicinato. Per quanto riguarda il vicinato orientale, l'UE ha continuato a promuovere misure di rafforzamento della fiducia nel Nagorno-Karabakh. La politica di impegno della Georgia nei confronti delle regioni separatiste è stata compromessa dalla firma di un "trattato di alleanza e di partenariato strategico" tra la Federazione russa e la regione separatista dell'Abkhazia. Il raggiungimento di una soluzione politica per la Transnistria è stato ostacolato dal fatto che Tiraspol abbia ribadito le sue aspirazioni a una maggiore autonomia, nonostante gli appelli per una reintegrazione territoriale nell'ambito del processo "5+2" guidato dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) per risolvere il conflitto transnistriano⁴.

Per quanto riguarda il vicinato meridionale, la situazione in Siria ha continuato a creare notevole instabilità con pesanti ripercussioni sui paesi vicini, in particolare la Giordania e il Libano. L'UE e gli Stati membri hanno mobilitato quasi 3 miliardi di EUR per l'assistenza alle persone colpite in Siria e ai paesi limitrofi di accoglienza; questo importo, che rappresenta il più grande sforzo

³ A luglio 2014 la missione in Libia è stata temporaneamente trasferita a Tunisi in seguito al deterioramento della situazione politica e della sicurezza. Gli Stati membri dell'UE procederanno prossimamente a un riesame strategico per definire il futuro orientamento della missione.

⁴ Dichiarazione ministeriale del 5 dicembre 2014 sui negoziati del processo per la risoluzione del conflitto transnistriano nel formato "5+2".

umanitario nella storia dell'Unione, finanzia una risposta regionale globale comprendente aiuti umanitari, sostegno strutturale e altre forme di assistenza ai paesi che accolgono rifugiati e sfollati.

Il deterioramento della situazione politica e della sicurezza in Libia ha avuto ripercussioni non solo sui paesi limitrofi ma anche al di là dei loro confini; in questo contesto, la migrazione irregolare è diventata una delle principali sfide emerse a livello internazionale. La ripresa delle ostilità a Gaza ha distrutto i mezzi di sussistenza, devastato un'infrastruttura già fragile e annientato le scarse risorse naturali, accentuando l'instabilità generale nella regione.

Sulla regione incombe tuttora la **minaccia del terrorismo** che si traduce, tra l'altro, in atrocità e violazioni dei diritti umani commesse da Daesh, Jabhat al-Nusra e altri gruppi terroristici. L'UE ha continuato ad adoperarsi con impegno per affrontare questo problema, in coordinamento con i partner regionali e internazionali⁵.

È positivo che la Georgia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina abbiano continuato a contribuire alle operazioni PSDC guidate dall'UE (EUTM in Mali, EUNAVFOR Atalanta e EUFOR RCA nella Repubblica centrafricana). L'impegno di questi partner dimostra che sono consapevoli dell'importanza di contribuire alle iniziative regionali in materia di sicurezza. L'UE rifletterà su come tradurre ulteriormente questo impegno fondamentale in operazioni PSDC svolte nell'ambito della PEV.

Il sostegno fornito dall'UE alla **riforma del settore della sicurezza** nel vicinato contribuisce alla creazione di servizi di sicurezza responsabili nei paesi partner, che rispettino il controllo democratico e lo Stato di diritto. Gli interventi dell'UE prevedono lo sviluppo delle capacità, il sostegno istituzionale, la formazione, attività di consulenza e il rafforzamento della gestione delle frontiere. Nel 2014 l'UE ha contribuito alla cooperazione nel settore civile nell'ambito della riforma della sicurezza in Giordania, Palestina e Tunisia. In Ucraina l'UE è intervenuta con una missione di consulenza civile (EUAM Ucraina) incaricata di fornire consulenza strategica per lo sviluppo di servizi di sicurezza efficienti, sostenibili e responsabili che contribuiscano al potenziamento dello Stato di diritto nel paese. In Libano e nella Repubblica di Moldova, l'UE si è concentrata sul rafforzamento delle capacità di gestione delle frontiere e delle questioni doganali per affrontare le sfide transfrontaliere di questi paesi partner. Questo tipo di intervento si è rivelato più difficoltoso nel caso della Libia.

Le tendenze mondiali e le minacce sempre più serie che incombono sulla sicurezza e sulla stabilità del vicinato rendono necessaria una riflessione su ulteriori interventi dell'UE nella

⁵ A febbraio 2015 è stata adottata la comunicazione congiunta relativa alla Siria, all'Iraq e alla minaccia rappresentata dal Daesh, che propone una strategia di risposta alla crisi e comprende una serie di misure politiche e pratiche tra cui l'impegno diplomatico, i programmi antiradicalizzazione, la lotta contro il finanziamento del terrorismo e il rafforzamento dei controlli alle frontiere.

regione. Per affrontare le sfide in modo sostenibile e a lungo termine e integrare l'impegno complementare profuso in ambito PSDC e in altre sedi, si potrebbero rafforzare le componenti della PEV relative alla sicurezza. È nell'interesse dell'UE aiutare i paesi del vicinato a diventare più forti e più resilienti, aumentando la sicurezza nella regione, proteggendo le persone e tutelandone i diritti e le libertà fondamentali.

2.3. Integrazione economica con l'UE

L'UE è il principale partner economico e commerciale della maggior parte dei paesi PEV. Il suo modello economico e sociale rimane attraente per i partner, come dimostra il loro impegno costante in favore dell'associazione politica e dell'integrazione economica.

Nel 2014 sono stati firmati gli accordi di associazione con la Georgia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina, che includono una zona di libero scambio globale e approfondito (AA/DCFTA). Gli AA/DCFTA rappresentano la principale realizzazione della PEV e segnano un salto qualitativo nelle relazioni dell'UE con alcuni dei suoi partner più vicini. Gli AA/DCFTA dovrebbero avere effetti positivi sulla crescita e sull'occupazione nei paesi partner, creando ricchezza e rendendo le loro economie più sostenibili e resilienti.

Il 1° settembre 2014 è iniziata l'applicazione provvisoria delle parti principali degli AA/DCFTA in Georgia e nella Repubblica di Moldova. Questi paesi hanno iniziato ad applicare gli accordi, riducendo o abolendo i dazi all'importazione e prendendo i primi provvedimenti per rispettare l'impegno di allinearsi all'acquis dell'UE.

Per quanto riguarda l'Ucraina, il 2014 ha visto qualche miglioramento in termini di relazioni commerciali bilaterali, con l'eliminazione immediata o graduale degli ostacoli agli scambi. Le autorità ucraine, tuttavia, hanno reagito alla difficile situazione macroeconomica adottando nuove restrizioni commerciali e altre misure che rischiano di vanificare il miglioramento delle relazioni commerciali e di deteriorare il clima imprenditoriale. Le **misure commerciali autonome** adottate ad aprile 2014 hanno abolito il 94,7% dei dazi applicati dall'UE sulle importazioni di beni industriali dall'Ucraina e tutti i dazi applicati alle esportazioni di prodotti agricoli ucraini nell'UE, riducendo inoltre i dazi applicati a determinati prodotti chimici e ad altri prodotti originari dell'Ucraina. In seguito alla decisione di applicare provvisoriamente la parte DCFTA dell'accordo di associazione UE-Ucraina fino al 1° gennaio 2016, le misure commerciali autonome sono state prorogate fino a quella data. Le autorità ucraine stanno preparando l'attuazione della DCFTA in stretta collaborazione con l'UE.

Anche se nel 2014 l'UE è rimasta il principale partner commerciale dell'Armenia, il 10 ottobre 2014 l'Armenia, la Russia, il Kazakistan e la Bielorussia hanno firmato un trattato per includere l'Armenia nell'**Unione economica eurasiatica** a partire dal 2015. L'UE rispetta le scelte degli Stati sovrani. L'Armenia ha continuato a beneficiare delle preferenze commerciali SPG+ dell'UE

e a novembre 2014 sono stati avviati colloqui esplorativi sulla possibilità di instaurare nuove relazioni contrattuali tra l'UE e l'Armenia.

Si sono inoltre intensificate le discussioni con i partner meridionali sulle relazioni commerciali. È proseguita l'attuazione di riforme normative per tener conto degli sviluppi economici a livello di occupazione, promozione della crescita sostenibile e prosperità. Si profilano inoltre ampie opportunità di rafforzare la cooperazione regionale. L'UE è sempre stata disposta a sostenere i partner che hanno dato prova di impegno.

Sono proseguiti i negoziati su una DCFTA con il Marocco. È in corso di negoziato anche un accordo sulle indicazioni geografiche. Sono iniziate le prime attività di pesca in base all'accordo su un protocollo dell'accordo di partenariato con il Marocco nel settore della pesca per il periodo 2014-2018, che si aggiungono al sostegno finanziario fornito dall'UE a questo settore e procurano vantaggi diretti e tangibili agli operatori economici. È proseguito il processo preparatorio dei negoziati su una DCFTA con la Tunisia, che comprendeva consultazioni con la società civile e tra esperti da cui è emerso che non vi erano ostacoli tecnici all'avvio dei negoziati. Sono progrediti anche i colloqui preparatori su una DCFTA con la Giordania e sono state eseguite valutazioni dell'impatto sulla sostenibilità relative a possibili DCFTA con l'Egitto e la Giordania.

L'integrazione economica con l'UE, tuttavia, va al di là delle semplici relazioni commerciali. La PEV collega l'UE con i suoi vicini mediante la creazione di reti dei trasporti e dell'energia, che deve procedere di pari passo con l'aumento dei flussi commerciali. Il ravvicinamento normativo e la fornitura delle necessarie infrastrutture sono indispensabili per predisporre e mantenere connessioni efficienti sia tra l'UE e i paesi partner che tra questi ultimi.

Il quadro generale per il 2014 è tuttavia disomogeneo in entrambi i settori. Alcuni paesi, come il Marocco, la Tunisia e l'Ucraina, hanno operato un ravvicinamento normativo con la legislazione e gli standard dell'UE nel settore dei **trasporti**. Nonostante i conflitti, alcuni paesi (ad esempio la Giordania, il Libano e la Palestina) hanno portato avanti le riforme nel settore dei trasporti.

Per quanto riguarda l'**energia**, è proseguita l'integrazione dei paesi vicini nel mercato interno UE dell'energia. Sono state prese alcune decisioni politiche per promuovere l'energia rinnovabile, compresa l'energia solare in Marocco. L'Ucraina e la Giordania hanno accumulato un volume preoccupante di debiti a causa delle importazioni di energia dai paesi terzi, costituite in particolare da gas e prodotti petroliferi. L'accordo trilaterale sul gas concluso il 30 ottobre 2014 con l'Ucraina e la Federazione russa grazie alla mediazione della Commissione europea è stato un risultato particolarmente positivo in questo contesto. Parallelamente è proseguita l'integrazione graduale del mercato ucraino dell'energia con il mercato dell'UE.

Vi sono stati altri sviluppi positivi per quanto riguarda le misure e i progetti relativi alle infrastrutture energetiche. Il 20 settembre 2014 è stato varato il corridoio meridionale di trasporto del gas tra l'Azerbaijan e l'Europa sud-orientale, grazie al quale a partire dal 2020 l'UE si

rifornirà di gas azero. Il 27 agosto 2014 è stato inaugurato l'interconnettore di gas Iasi-Ungheni tra la Romania e la Repubblica di Moldova. Occorre continuare a lavorare su questo progetto avvalendosi del supporto e della cooperazione dell'UE, delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e della Romania.

La cooperazione con i paesi vicini nel campo della **sicurezza nucleare** ha continuato a produrre risultati tangibili. L'Ucraina ha aggiornato il proprio piano d'azione per il follow-up delle prove di stress eseguite in collaborazione con la Commissione europea. La Commissione ha inoltre ricevuto la relazione dell'Armenia sulle prove di stress svolte presso la centrale nucleare di Medzamor, che sarà oggetto di una revisione inter pares. Questo è in linea con l'obiettivo dell'UE per il settore, vale a dire la promozione in tutto il mondo dei massimi standard di sicurezza nucleare e di una cultura della sicurezza.

I progetti regionali come quelli volti a potenziare le interconnessioni elettriche nel Caucaso meridionale contribuiscono ad aumentare l'interconnettività, in un primo tempo con i paesi del vicinato e successivamente tra i paesi partner e l'UE. Il collegamento tra Georgia e Turchia è stato completato, mentre il rafforzamento dell'interconnessione Georgia-Armenia è ancora in fase di programmazione.

Le valutazioni eseguite e le formazioni organizzate nel 2014 in base allo **Small Business Act per l'Europa** hanno mobilitato centinaia di parti interessate fra le piccole e medie imprese (PMI) del vicinato meridionale. Questo ha aiutato i paesi partner ad allineare le loro politiche relative alle PMI con quelle dell'UE e a rafforzare l'integrazione economica.

La cooperazione nel settore **ambientale** ha contribuito a migliorare la qualità di vita dei cittadini dei paesi partner mediante l'accesso a servizi ambientali di base quali l'approvvigionamento idrico, il trattamento delle acque reflue o la gestione dei rifiuti solidi. La cooperazione nel settore ambientale si è confermata un utile strumento per rafforzare il ruolo della società civile.

Nel 2014 è proseguito lo sviluppo di uno spazio comune di conoscenza e innovazione, il cui scopo è assicurare i contatti tra l'UE e i paesi partner attraverso il dialogo e la cooperazione su **ricerca e innovazione**. Entro la fine del 2014 Israele e la Repubblica di Moldova hanno firmato accordi di associazione con l'UE per "Orizzonte 2020", il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione.

2.4. Contatti interpersonali, migrazione e mobilità

La promozione della mobilità in un contesto sicuro e ben gestito e il rafforzamento della dimensione umana attraverso l'intensificazione dei contatti interpersonali sono diventati principi guida della PEV. La mobilità favorisce i contatti commerciali e la crescita economica, stimola lo sviluppo culturale e sociale e promuove i diritti fondamentali e lo Stato di diritto. I flussi di passeggeri e di migranti tra i paesi della PEV e l'UE hanno registrato una crescita costante. Nel

2014 l'UE ha visto un aumento dei flussi migratori legali provenienti principalmente dal Marocco e dall'Ucraina.

Per creare solide basi onde garantire il successo della transizione e il buon andamento dell'economia i paesi devono investire nelle generazioni future. La presenza di un sistema di **istruzione** efficiente e funzionante ha quindi notevole pertinenza per lo sviluppo a medio-lungo termine. La cooperazione tra i paesi del vicinato e l'UE nel settore dell'istruzione è globalmente aumentata, proseguendo anche con i paesi direttamente colpiti da conflitti armati. Sono stati varati e attuati numerosi progetti Tempus, Erasmus Mundus e eTwinning. Nel 2014 diversi paesi PEV (Azerbaijan, Repubblica di Moldova, Ucraina, Egitto, Giordania e Tunisia) hanno varato riforme per migliorare la qualità dell'istruzione a tutti i livelli. Alcuni paesi hanno posto in essere quadri politici o strategie ad hoc per i **giovani**, come il "programma statale per i giovani 2016-2020" dell'Ucraina.

Un settore **culturale** forte contribuisce anche alle riforme politiche e allo sviluppo socioeconomico. Alcuni paesi hanno adottato una strategia nazionale per la cultura, come la strategia "Cultura 2020" della Repubblica di Moldova.

L'afflusso di rifugiati dalla Siria ha continuato a mettere a dura prova i sistemi di istruzione della Giordania e del Libano. Fra i rifugiati siriani registrati in Libano dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) alla fine del 2014 vi erano circa 390 000 minori in età scolare (5-17 anni) e circa 10 000 rifugiati palestinesi in età scolare provenienti dalla Siria, di cui circa 7 000 iscritti alle scuole dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA).

Nel 2014 la cooperazione su migrazione e mobilità è stata un elemento fondamentale delle relazioni dell'UE con i paesi partner. I **partenariati per la mobilità** sono stati al centro di queste discussioni. In linea con l'approccio globale dell'UE in materia di migrazione e mobilità, i partenariati miravano a rafforzare la cooperazione in questo importante settore strategico. Alla fine del 2014 l'UE aveva firmato partenariati per la mobilità con Armenia, Azerbaijan, Georgia, Giordania, Repubblica di Moldova, Marocco e Tunisia. Sono proseguiti i negoziati per un accordo di riammissione e di facilitazione del visto con la Bielorussia. A dicembre 2014 è stato avviato il dialogo UE-Libano su migrazione, mobilità e sicurezza.

I contatti con alcuni partner orientali vertevano principalmente sulla prospettiva di instaurare regimi di esenzione dal visto. Grazie all'esito positivo del dialogo sulla liberalizzazione dei visti, dal 28 aprile 2014 i cittadini moldovi titolari di passaporti biometrici possono recarsi nello spazio Schengen **senza obbligo di visto**. Altri paesi partner, in particolare la Georgia e l'Ucraina, hanno moltiplicato gli sforzi per raggiungere lo stesso obiettivo.

Nel vicinato meridionale, il Marocco ha garantito una migliore integrazione dei **migranti regolari**. I governi del Marocco e della Tunisia stanno inoltre adottando un quadro giuridico e

istituzionale per l'asilo e la lotta contro la tratta di esseri umani. A gennaio 2015 sono iniziati i negoziati tra UE e Marocco su un accordo di facilitazione del visto e su un accordo di riammissione. L'UE è disposta ad avviare negoziati analoghi con la Tunisia nel corso del 2015 in seguito all'adozione, a dicembre 2014, di direttive di negoziato per entrambi gli accordi.

I flussi di **migranti irregolari**, tuttavia, sono ulteriormente aumentati, seguendo una tendenza generale riconducibile principalmente agli sviluppi politici osservati dal 2011 nel vicinato meridionale. Più di 277 000 migranti irregolari sono entrati nell'UE nel 2014. È aumentata anche la tratta di esseri umani.

Come dimostrano le tragiche perdite di vite umane verificatesi nel Mediterraneo nel 2014, è indispensabile che l'UE coordini la definizione delle sue politiche con i paesi partner meridionali e oltre i loro confini. Dato che i paesi partner della PEV sono per lo più paesi di transito della migrazione irregolare, l'UE associa alle discussioni su questo tema i vicini dei vicini, cioè le autorità dei paesi dell'Africa centro-occidentale, nell'ambito del "processo di Rabat". Analogamente, a novembre è stato avviato un processo di dialogo regionale con i paesi situati lungo la rotta migratoria dell'Africa orientale ("processo di Khartoum"). Nella maggior parte dei partner meridionali dell'UE manca un sistema giuridico e amministrativo globale e sostenibile per affrontare la questione. La Libia è stata particolarmente esposta all'afflusso di richiedenti asilo, alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani a causa del deterioramento della sicurezza e del conflitto in atto sul suo territorio.

L'assistenza fornita dall'UE alla regione mira principalmente a potenziare i sistemi giudiziari penali dei partner sviluppandone le capacità di controllo alle frontiere per contrastare il traffico e la tratta di esseri umani. Quest'assistenza ha avuto alcuni effetti positivi in Marocco, Algeria, Tunisia e Egitto. L'UE ha inoltre fornito assistenza alla Giordania per la realizzazione di uno studio sulla migrazione, in cui rientrano anche le condizioni dei rifugiati. Sono in programma studi analoghi in altri paesi della regione.

2.5. Cooperazione finanziaria

Lo strumento europeo di vicinato (ENI) è il principale mezzo per sostenere le priorità politiche dell'UE nel vicinato. Con una dotazione di 15,4 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 l'ENI dispone di un bilancio prevedibile e a lungo termine per sostenere le priorità di riforma concordate con ciascun paese. I paesi che hanno intrapreso riforme democratiche sostanziali possono inoltre ricevere, nell'ambito di un programma globale, finanziamenti supplementari non superiori al 10% del valore dell'ENI. L'ENI fornisce anche un supporto consistente alle iniziative regionali e transfrontaliere. Attraverso il Fondo d'investimento per la politica di vicinato (NIF), i finanziamenti dell'UE vengono combinati sempre più spesso con i fondi erogati dalle IFI.

Il NIF sostiene progetti relativi alle interconnessioni delle reti energetiche e di trasporto, ai cambiamenti climatici e alle PMI. È stato istituito un **fondo DCFTA** per sostenere l'adattamento e la riconversione delle imprese, affinché usufruiscano maggiormente degli effetti positivi degli accordi. Questo fondo dovrebbe permettere all'UE di riunire, attraverso il NIF, 150 milioni di EUR di sovvenzioni nel periodo 2015-2017 per mobilitare fino a 1,5 miliardi di EUR di investimenti delle IFI nei tre paesi (Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina).

Anche i finanziamenti destinati alla società civile sono notevolmente aumentati. L'UE ha continuato a sostenere la società civile attraverso lo **strumento per la società civile (CSF)**, che interviene a livello regionale e nazionale per rafforzare e promuovere il ruolo della società civile nei processi di riforma e di cambiamento democratico.

Il carattere dinamico della situazione attuale del vicinato richiede un approccio flessibile in materia di programmazione e di attuazione e l'UE ha sfruttato integralmente la flessibilità disponibile. L'UE ha agito con una rapidità senza precedenti e accelerato le procedure di approvazione per soddisfare le necessità derivanti dalla crisi in Ucraina, combinando l'ingente sostegno dell'ENI, l'assistenza macrofinanziaria e il supporto tecnico del gruppo di sostegno per l'Ucraina. A dicembre 2014 è stato istituito un **fondo fiduciario regionale** dell'UE per rafforzare e coordinare l'aiuto fornito a livello regionale in risposta alla crisi siriana. Il fondo fiduciario si concentrerà sulle attuali necessità prioritarie e potrebbe anche essere adattato in funzione del fabbisogno di ricostruzione in un futuro scenario post-conflitto.

L'ENI, tuttavia, non è adatto o sufficiente per coprire integralmente il fabbisogno, soprattutto quando la risposta a una crisi richiede un volume consistente di finanziamenti supplementari da erogare entro tempi brevi. I finanziamenti dell'ENI vengono pertanto integrati da altri strumenti, come lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP), gli aiuti umanitari dell'UE (ECHO) o lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Può risultare necessario mobilitare finanziamenti aggiuntivi, attraverso questi o altri strumenti, in funzione degli sviluppi nella regione, come dimostrano gli interventi in Siria e in Ucraina.

2.6. La PEV al di là della cooperazione bilaterale

Molte delle sfide economiche, sociali e di sicurezza che si pongono ai paesi del vicinato sono direttamente legate ai bassi livelli di integrazione regionale. La cooperazione regionale è di fondamentale importanza per affrontare sfide comuni quali la migrazione irregolare, il terrorismo, il traffico di armi o l'inquinamento transfrontaliero, che richiedono una risposta coordinata. Il rafforzamento della cooperazione regionale nel vicinato rimane quindi un tema prioritario dell'agenda della PEV. Questo si applica sia alla dimensione orientale della PEV, rappresentata dal partenariato orientale, che alla sua dimensione meridionale, realizzata attraverso il partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa e nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo.

Il clima politico generale rimane teso nel vicinato meridionale, compromettendo le possibilità di cooperazione regionale. Sebbene i paesi partner meridionali abbiano continuato a sviluppare le relazioni bilaterali con l'UE, la regione in quanto tale è rimasta una delle meno integrate del mondo. Alcune sue parti sono state ancora teatro di gravi crisi politiche, economiche e umanitarie, parallelamente a conflitti armati e a un forte deterioramento della sicurezza. In queste circostanze, l'attuazione delle riforme e dell'integrazione regionale si è rivelata difficoltosa.

Per far fronte alle potenziali ricadute del conflitto siriano e del fenomeno, ad esso collegato, dei combattenti stranieri, l'UE ha intensificato la cooperazione con i partner meridionali nella lotta al terrorismo. A marzo 2015 è partito un progetto di lotta al terrorismo con i partner arabi, finanziato dall'ENI e attuato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e dalla Direzione esecutiva antiterrorismo delle Nazioni Unite (UNCTED) con la partecipazione delle istituzioni e degli Stati membri dell'UE.

L'UE e i partner meridionali hanno continuato ad adoperarsi per l'indispensabile rafforzamento dell'integrazione. I partner hanno dimostrato vivo interesse per lo svolgimento di attività regionali con l'UE, in particolare attraverso l'Unione per il Mediterraneo e la Lega degli Stati arabi. L'UE ha profuso ulteriori sforzi per intensificare la cooperazione con i paesi del Maghreb e con l'Organizzazione per la cooperazione islamica (OIC).

Sul fronte del partenariato orientale, i legami con i paesi partner sono stati notevolmente rafforzati attraverso gli AA/DCFTA, che prevedono ambiziosi programmi di riforme politiche, economiche e sociali. Le quattro piattaforme tematiche del partenariato orientale hanno continuato a riunirsi due volte all'anno per esaminare e discutere le prossime fasi del dialogo politico tra l'UE e i paesi del partenariato orientale. Il vertice del partenariato orientale che si terrà nel 2015 dovrebbe essere l'occasione per valutare l'attuazione degli impegni concordati e i progressi compiuti.

Nel 2014, sullo sfondo della crisi ucraina, l'UE ha adottato programmi di sostegno senza precedenti per contribuire a stabilizzare la situazione economica e finanziaria del paese nonché promuovere il processo di transizione, le riforme politiche ed economiche e lo sviluppo inclusivo. Si è inoltre rafforzato in vari modi il sostegno alla Repubblica di Moldova e alla Georgia in considerazione delle pressioni da esse subite in seguito alla loro decisione di firmare gli accordi di associazione.

3. Conclusioni

Il presidente Juncker ha annoverato la PEV fra le priorità del primo anno del suo mandato.

Il **documento di consultazione congiunto** "Verso una nuova politica europea di vicinato" adottato il 4 marzo 2015 evidenzia le principali questioni che si pongono attualmente all'UE e ai paesi partner. Le parti interessate sono invitate a reagire a questo documento, che dà inizio a una vasta procedura di consultazione sulla PEV. I risultati della consultazione saranno annunciati nell'autunno 2015, con l'adozione di una comunicazione congiunta su una nuova PEV.