



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 giugno 2000 (09.06)  
(OR. en)**

**7886/1/00  
REV 1**

**JAI 40  
AG 41**

**Gruppo ad alto livello  
"Asilo e migrazione"**

**Progetto di piano d'azione per**

**L'ALBANIA  
e regioni limitrofe**

# SOMMARIO

## Pagina

|                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PREMESSA.....</b>                                                                                                      | <b>3</b>  |
| <b>A. INTRODUZIONE GENERALE .....</b>                                                                                     | <b>3</b>  |
| Cronistoria .....                                                                                                         | 3         |
| Situazione politica .....                                                                                                 | 6         |
| Situazione economica .....                                                                                                | 8         |
| Assistenza umanitaria e ricostruzione economica nel Kosovo .....                                                          | 10        |
| Diritti dell'uomo.....                                                                                                    | 11        |
| <b>B. BASI STATISTICHE E SITUAZIONE INIZIALE.....</b>                                                                     | <b>12</b> |
| <b>I. Cittadini albanesi negli Stati membri dell'UE .....</b>                                                             | <b>12</b> |
| <b>II. Analisi delle cause di migrazione e di fuga.....</b>                                                               | <b>12</b> |
| Quadro storico .....                                                                                                      | 13        |
| Cause della migrazione .....                                                                                              | 13        |
| L'Albania come paese di transito .....                                                                                    | 14        |
| Traffico di migranti .....                                                                                                | 14        |
| Albanesi del Kosovo negli Stati membri.....                                                                               | 15        |
| Analisi delle cause della migrazione e della fuga .....                                                                   | 15        |
| <b>C. MISURE E AZIONI IN ATTO .....</b>                                                                                   | <b>16</b> |
| <b>I. Inventario delle misure e azioni comunitarie in atto.....</b>                                                       | <b>16</b> |
| Politica.....                                                                                                             | 16        |
| Economia.....                                                                                                             | 17        |
| Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario .....                                                                       | 17        |
| <b>II. Inventario delle misure e azioni dell'UE della Comunità in atto in Albania .....</b>                               | <b>18</b> |
| Politica.....                                                                                                             | 18        |
| Economia e cooperazione allo sviluppo .....                                                                               | 18        |
| Aiuto umanitario .....                                                                                                    | 20        |
| Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni. ....                                                                | 20        |
| <b>III. Inventario delle misure e azioni della Comunità/dell'Unione in atto nelle<br/>        regioni limitrofe .....</b> | <b>21</b> |
| Politica.....                                                                                                             | 21        |
| Relazioni economiche, ricostruzione ed assistenza.....                                                                    | 21        |
| Aiuto umanitario .....                                                                                                    | 22        |
| Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni .....                                                                | 24        |

|                   |                                                                                                                                                     |           |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>IV.</b>        | <b>Misure e azioni dell'UNHCR, dell'OIM, del CICR e di altre organizzazioni<br/>intergovernative e non governative .....</b>                        | <b>25</b> |
|                   | UNHCR.....                                                                                                                                          | 25        |
|                   | OIM .....                                                                                                                                           | 27        |
|                   | CICR .....                                                                                                                                          | 28        |
| <b>V.</b>         | <b>Misure e azioni dell'UNHCR, dell'OIM, del CICR e di altre organizzazioni<br/>intergovernative e non governative nelle regioni limitrofe.....</b> | <b>28</b> |
| <b>D.</b>         | <b>VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE.....</b>                                                                                                            | <b>29</b> |
| <b>E.</b>         | <b>AZIONI NECESSARIE DA PARTE DELLA COMUNITÀ DELL'UNIONE.....</b>                                                                                   | <b>31</b> |
|                   | Politica estera.....                                                                                                                                | 31        |
|                   | Cooperazione economica e allo sviluppo .....                                                                                                        | 33        |
|                   | Principi e azioni specifiche in materia di asilo e migrazione ed<br>altre pertinenti azioni inerenti alla giustizia e agli affari interni.....      | 36        |
| <b>ANNEX I:</b>   | <b>Statistics on Albania</b>                                                                                                                        |           |
| <b>ANNEX II:</b>  | <b>Rundown of existing Member State measures and actions for Albania and<br/>the neighbouring region</b>                                            |           |
| <b>ANNEX III:</b> | <b>Contributions from UNHCR and IOM</b>                                                                                                             |           |

## **PREMESSA**

In linea con la relazione interinale sull'Albania e le regioni limitrofe, di cui il Consiglio "Affari generali" ha preso atto l'11 ottobre 1999, nel presente piano d'azione l'espressione "regioni limitrofe" si riferisce, in particolare, al Kosovo.

### **A. INTRODUZIONE GENERALE**

#### **Cronistoria**

##### **Albania**

1. L'Albania, proclamata "Repubblica popolare" nel 1946, è stata per più di quarant'anni uno dei paesi più oscuri e chiusi del mondo. Un regime totalitario comunista, guidato dal fondatore del partito e primo segretario Enver Hoxha dal 1944 alla sua morte nel 1985, ha mantenuto un rigido controllo su ogni aspetto degli affari interni del paese. Dopo la seconda guerra mondiale, Hoxha e i suoi protetti imposero un sistema economico stalinista, chiedendo assistenza alternativamente alla Jugoslavia, all'Unione sovietica e alla Cina, prima di qualificare ciascuno di questi paesi comunisti come "borghesi" o "revisionisti" e imboccare la strada dell'autarchia economica. Nonostante alcune realizzazioni nei settori della pubblica istruzione, della sanità e altri, le politiche centralistiche, isolazionistiche e repressive di Hoxha hanno ostacolato lo sviluppo economico, relegando l'Albania in una posizione di arretratezza tecnologica senza pari in Europa.

2. Ramiz Alia, il successore prescelto di Hoxha, introduce un po' di pragmatismo politico, ma la sua posizione ambigua rispetto alle riforme fa ben poco per migliorare una crescente crisi socioeconomica. Gli sforzi di Alia per le riforme sono sollecitati, e al tempo stesso temperati, da un impegno a preservare il sistema che aveva facilitato la sua salita al potere. L'allontanamento dalle tradizionali politiche della linea dura serve soltanto a togliere le pastoie alle forze che avrebbero accelerato la caduta del vecchio sistema.

3. Nel dicembre 1990, sotto l'influsso delle massicce dimostrazioni studentesche, degli scioperi e dell'esodo di migliaia di albanesi verso l'Italia e la Grecia e temendo un rovesciamento violento, Alia cede alle richieste popolari di pluralismo politico e di un sistema multipartitico.

In questo periodo vengono alla ribalta due uomini che domineranno la politica albanese per i successivi otto anni: Sali Berisha, leader del nuovo partito democratico albanese (PD), e Fatos Nano, un moderato del partito albanese dei lavoratori (PAL) di ispirazione comunista, che diventa Vice Primo Ministro nel gennaio 1991 e successivamente Primo Ministro alla vigilia delle prime elezioni libere.

Nel marzo 1992 si svolgono le elezioni parlamentari, vinte dal partito democratico. Il suo leader, Sali Berisha, diventa Presidente. Nel maggio 1996 il partito democratico proclama ancora la vittoria alle elezioni parlamentari, ma gli osservatori internazionali dichiarano che le procedure elettorali non sono state libere e regolari.

4. Tra gennaio e maggio 1997 scoppia una rivolta sulla scia del collasso dei fondi piramidali in cui gran parte della popolazione aveva investito i risparmi di tutta una vita. Col saccheggio delle caserme dell'esercito, vaste porzioni del paese piombano nell'anarchia. Nel giugno 1997 si tengono nuove elezioni parlamentari, vinte dal partito comunista riformato, il partito socialista albanese (PSA). Il suo leader, Fatos Nano, diventa Primo Ministro. Dopo le elezioni del 29 giugno e del 6 luglio 1997, i partiti presenti nella coalizione di maggioranza detengono in Parlamento 116 seggi su 155. Le elezioni assegnano una netta maggioranza al partito socialista, che ottiene globalmente il 52% dei voti contro il 25,7% del partito democratico dell'ex Presidente Berisha.

## **Regioni limitrofe**

5. La Repubblica federale di Jugoslavia (RFJ) è uno degli Stati succeduti all'ex Repubblica socialista federativa di Jugoslavia (SFRJ). La soppressione dell'autonomia delle province della Vojvodina e del Kosovo-Metohija tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 è stata una delle cause dello sgretolamento dell'ex SFRJ nel 1991. Al crollo dell'SFRJ hanno fatto seguito uno stato di guerra fortemente distruttivo, in particolare in Bosnia-Erzegovina, e la destabilizzazione dei confini tra le repubbliche.

6. Il Kosovo, nucleo storico della Serbia, fu annesso all'impero ottomano, come altre parti del paese, in seguito alla battaglia di Kosovo Polje nel 1389. Oltre 500 anni dopo, nel 1913, esso è stato reintegrato nella Serbia, che aveva riconquistato l'indipendenza nella seconda metà del XIX secolo. Nel 1981, subito dopo la fine dell'era di Tito, la città di Pristina fu teatro di manifestazioni, cui seguì un giro di vite da parte del governo. Nel settembre 1990 la nuova Costituzione della Repubblica serba revocò l'autonomia del Kosovo. La comunità albanese del Kosovo fu progressivamente esclusa dalla vita politica ed economica della provincia e reagì avviando la creazione di proprie strutture di governo, economiche, scolastiche, sanitarie e previdenziali. Nel settembre del 1991, in un referendum non ufficiale, la popolazione si pronunciò a favore del Kosovo come stato indipendente e sovrano. Nel 1992, e poi nuovamente nel 1998, Ibrahim Rugova fu eletto presidente. Gli scontri armati tra l'esercito di liberazione del Kosovo (UCK) da un lato, e, dall'altro, la polizia e le forze di sicurezza jugoslave, in particolare a partire da febbraio-marzo 1998, ha contribuito ad inasprire la crisi.

7. Gli scontri hanno determinato massicci spostamenti di popolazioni all'interno del Kosovo ed anche oltre le sue frontiere.

8. Nell'ottobre del 1998 la comunità internazionale è riuscita a raggiungere un accordo sul ritiro dalla provincia di una parte delle forze armate federali dell'RFJ e sullo spiegamento di 2.000 verificatori disarmati, la Missione di verifica nel Kosovo (KVM), sotto l'egida dell'OSCE. L'accordo prevedeva inoltre l'avvio di negoziati sullo status futuro del Kosovo. Di conseguenza molti sfollati e rifugiati hanno fatto ritorno nei rispettivi villaggi di origine in Kosovo; programmi di riabilitazione d'urgenza hanno consentito loro di riprendere possesso delle proprie abitazioni. Al contempo si è riscontrata nella maggior parte degli Stati membri una diminuzione delle richieste di asilo da parte di kosovari.

9. A seguito del fallimento della seconda tornata dei colloqui di pace di Rambouillet in Francia nel marzo del 1999, il 19 dello stesso mese il Presidente in esercizio dell'OSCE ha ordinato l'evacuazione della KVM. Sull'esempio della KVM, ha lasciato il Kosovo anche la maggior parte delle organizzazioni umanitarie, compreso l'UNHCR.

10. Le forze di sicurezza federali dell'RFJ stabilite in Kosovo, che si erano rafforzate nel corso delle settimane precedenti, si sono rese responsabili di incendi, rapine, saccheggi, stupri e massacri nell'intento di mettere in fuga sistematicamente dalle zone rurali ed urbane della provincia le popolazioni albanesi del Kosovo, e costringerle a varcare la frontiera verso l'Albania e la FYROM. Sono state denunciate anche confische su vasta scala di documenti di identità, registri civili e atti di proprietà di profughi albanesi del Kosovo da parte delle autorità della RFJ. In totale, dall'inizio della crisi nella primavera del 1998, più di un milione di albanesi del Kosovo sono stati costretti a lasciare le proprie case, in maggioranza (ben più di 800.000 persone) a partire dalla fine di marzo 1999. Al termine del conflitto armato circa 450.000 albanesi del Kosovo erano riparati in Albania, 250.000 nella FYROM, 21.700 in Bosnia-Erzegovina e 70.000 in Montenegro.

11. C'è stato il rischio che il massiccio afflusso di profughi potesse destabilizzare i paesi limitrofi, in particolare la FYROM. Per alleviare tale onere, circa 92.000 profughi sono stati evacuati verso paesi terzi (circa 53.000 verso Stati membri). Sebbene siano fuggiti dal Kosovo in centinaia di migliaia, si calcola che mezzo milione di persone di etnia albanese siano rimaste nella provincia, in condizioni di estremo disagio, molte delle quali sfollate all'interno della regione.

12. La decisione, il 2-3 giugno 1999, del governo e del Parlamento della RFJ di accettare le condizioni del G-8 per la sospensione degli attacchi aerei e la Risoluzione n. 1244/99 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU del 10 giugno 1999 hanno aperto la strada al ritiro delle forze federali dell'RFJ dal Kosovo, all'insediamento nella provincia dell'amministrazione militare della KFOR e dell'amministrazione civile dell'UNMIC e al ritorno delle popolazioni sfollate. Nelle tre settimane successive alla firma dell'accordo di pace più di 600.000 profughi si sono riversati nel Kosovo, in uno dei rientri più rapidi della storia moderna. La grande maggioranza degli albanesi del Kosovo precedentemente sfollati all'interno della regione ha fatto ritorno spontaneamente o con l'aiuto della comunità internazionale e ha avviato la ricostruzione delle proprie case. Analogamente, si sono verificati anche ritorni volontari delle popolazioni evacuate verso località più distanti, compresi gli Stati membri.

13. Alla metà del marzo 2000 il numero degli sfollati rientrati in Kosovo superava le 830.000 persone. A seguito dei rientri massicci degli albanesi del Kosovo nella provincia, sono adesso i membri dei gruppi etnici minoritari, in particolare serbi e Rom, ad essere esposti al serio rischio di gravi forme di discriminazione e persecuzione, nella forma di aggressioni, talvolta con conseguenze mortali, incendi e saccheggi delle loro proprietà. La Croce rossa dell'RFJ e le autorità locali hanno comunicato che, al 1° febbraio 2000, in Serbia e nel Montenegro erano registrati, in totale, circa 235.000 sfollati interni kosovari. L'UNHCR sta procedendo ad una registrazione incrociata con le autorità jugoslave per verificare questi dati. La verifica è già stata completata nel Montenegro, dove sono stati registrati più di 30.000 sfollati interni. Nell'RFJ si è già stabilito oltre mezzo milione di profughi in seguito alle precedenti guerre in Croazia e in Bosnia-Erzegovina. Dei circa 5.000 profughi croati e bosniaci che, secondo le stime, si trovavano in Kosovo prima degli attacchi aerei della NATO, ne restano soltanto 600. Si calcola che oltre 25.000 profughi del Kosovo, tra albanesi, serbi e rom, siano tuttora nei paesi limitrofi.

14. La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza, del 10 giugno 1999, ha istituito l'Amministrazione civile temporanea delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) per un periodo iniziale di 12 mesi. L'UNMIK si articola in quattro componenti: l'ONU rappresenta l'organizzazione guida per la componente di amministrazione civile, l'UNHCR è stato designato organismo di coordinamento dell'assistenza umanitaria al Kosovo, cui fa capo il pilastro "Affari umanitari" della struttura dell'UNMIK, l'OSCE è l'organizzazione guida per i compiti dell'UNMIK relativi allo sviluppo delle istituzioni e l'Unione europea è l'organizzazione responsabile delle funzioni dell'UNMIK nel campo della riabilitazione e ricostruzione economica. Da allora l'UNMIK ha compiuto progressi per quanto riguarda il coinvolgimento della popolazione kosovara nell'amministrazione provvisoria della provincia. Una tappa importante in tale direzione è stata segnata con l'accordo sull'istituzione di una struttura amministrativa temporanea comune Kosovo-UNMIK. Nel periodo in questione è stata completata la smilitarizzazione dell'Esercito di liberazione del Kosovo (UCK) da parte della KFOR ed è stata avviata la smilitarizzazione degli ex soldati e la loro integrazione nella vita civile, anche tramite la creazione del Corpo di protezione del Kosovo (TMK). Si sono inoltre prese diverse iniziative promettenti verso la creazione di movimenti politici democratici e unificati. Contemporaneamente, restano però diffuse le aggressioni contro i serbi del Kosovo e altre minoranze etniche, che continuano a essere il principale problema legato ai diritti umani nella provincia.

### **Situazione politica**

#### **Albania**

15. Gli avvenimenti del settembre 1998, che hanno portato alle dimissioni del Primo Ministro Nano, hanno confermato ancora una volta la precarietà e il carattere di confronto della vita politica albanese. Sebbene a norma della Costituzione il governo sia responsabile verso il parlamento unicamerale, in pratica il ruolo del Parlamento albanese è sempre stato limitato. Benché il governo sia insediato dal luglio 1997, la sua azione è stata limitata dal boicottaggio (ripreso già dai primi di luglio 1998) da parte del principale partito di opposizione. Questo boicottaggio è terminato il 21 luglio 1999 e ora il Parlamento dovrebbe diventare un organo legislativo più efficace. Il controllo del Parlamento in corso da parte dell'OSCE ha mostrato solo irregolarità e carenze di scarsa rilevanza per quanto riguarda le procedure legislative.

16. La vita parlamentare e politica in Albania resta dominata da una forte bipolarizzazione e da un duro confronto tra i partiti politici. Ciò è vero principalmente per i problemi attinenti alla corruzione, all'ordine pubblico e all'atteggiamento nei confronti della crisi in Kosovo, problemi che hanno introdotto elementi di vulnerabilità in campo politico, sociale, economico e istituzionale.

17. In virtù delle norme costituzionali fondamentali e di varie leggi adottate, esiste una separazione legale dei poteri. Tuttavia, dati il ruolo tradizionalmente debole del Parlamento, lo Stato carente del sistema giudiziario e la forte inefficienza dell'amministrazione, la separazione dei poteri trova solo parzialmente applicazione pratica.

18. Le elezioni amministrative parziali tenute nel giugno 1998 per colmare il vuoto istituzionale risultante dalla crisi del 1997 in alcune aree sono state contrassegnate da un'affluenza eccezionalmente bassa (meno del 50%). L'OSCE ha considerato tali elezioni libere e regolari.

19. Il governo guidato dal Primo ministro Fatos Nano, appoggiato dal Partito socialdemocratico, dal Partito dell'unione dei diritti umani, dal Partito di alleanza democratica e dal Partito agrario, si è dimesso in seguito alla crisi innescata dai disordini conseguenti all'assassinio, il 12 settembre 1998, di Azam Hajdari, membro del Parlamento appartenente al Partito democratico. In seguito alle dimissioni rassegnate il 28 settembre 1998 da Fatos Nano, il 2 ottobre 1998 è subentrato un nuovo governo, guidato da Pandeli Majko, giovane segretario del Partito socialista, e appoggiato dalla stessa maggioranza.

20. Nel programma presentato al Parlamento, Majko indicava come priorità del nuovo governo lo sviluppo della democrazia (dialogo con l'opposizione, approvazione della nuova costituzione e accelerazione della riforma della pubblica amministrazione), il rafforzamento dell'ordine pubblico e la lotta contro la corruzione. Il 22 novembre 1998 la nuova costituzione è stata approvata con un referendum popolare sotto il controllo di osservatori internazionali. La nuova costituzione, redatta in collaborazione con il Consiglio d'Europa, ricalca le leggi costituzionali democratiche moderne.

21. La situazione interna del paese resta difficile. Le disfunzioni più evidenti riguardano la sicurezza, l'applicazione della legge e la corruzione (va notato che il 24 gennaio 1999 le autorità albanesi hanno deciso di aderire alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione), oltre a un elevato livello di disoccupazione. Nel dicembre 1998 il nuovo governo, in carica dall'ottobre dello stesso anno, ha avviato un dialogo politico extraparlamentare tra il Primo Ministro Majko e il Partito democratico (Berisha). Questo dialogo, sviluppatosi sullo sfondo della situazione in Kosovo e proseguito durante il massiccio afflusso di profughi, ha contribuito a migliorare il clima politico in Albania e a far rientrare in Parlamento il Partito democratico.

22. Il 28 ottobre 1999 l'ex Vice Primo ministro Meta ha formato un nuovo governo, le cui politiche s'iscrivono ampiamente in una linea di continuità con il governo precedente. Restano prioritarie la lotta alla corruzione e il ripristino dello stato di diritto. Alcuni ministri cardine del governo (affari esteri e difesa) sono stati confermati nell'incarico. È bene ricordare che il cambio di governo è avvenuto secondo le procedure costituzionali.

### **Regioni limitrofe**

23. La vita politica della RFJ è dominata dal Presidente federale Slobodan Milosevic, che governa il paese sia nella sua veste di Presidente della Repubblica di Serbia e Presidente del Partito socialista serbo (SPS) sia come capo di altre istituzioni, ufficiali e non. Sebbene l'SPS non detenga la maggioranza in nessuno dei due Parlamenti, federale e serbo, tale partito ha il controllo sulle coalizioni di governo e occupa le principali posizioni amministrative.

24. La comunità internazionale non riconosce la rivendicazione della RFJ di essere l'unico Stato successore della precedente Repubblica socialista federativa di Jugoslavia (SFRJ). Di conseguenza la RFJ non è autorizzata a subentrare alla SFRJ in sede di Nazioni Unite (ONU), di Organizzazione sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) o di altre organizzazioni internazionali e finanziarie. Gettano un'ombra sulle relazioni bilaterali della RFJ con i paesi limitrofi le questioni derivanti dallo smembramento della ex SFRJ e il più recente conflitto del Kosovo.

25. Il Kosovo confina a nord e nord-est con la Serbia, a nord-ovest con il Montenegro, ad ovest con l'Albania ed a sud con la ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM). In base al censimento del 1991 la popolazione del Kosovo ammontava a 1.930.000 unità, di cui 1.608.000 albanesi (stime dell'Ufficio statistico federale sulla base del precedente censimento del 1981, poiché gli albanesi hanno boicottato il censimento del 1991), 195.000 serbi, 57.000 musulmani (di lingua serba), 43.000 rom, 20.000 montenegrini, 11.000 turchi e 6.000 abitanti di altre nazionalità. Conformemente alla risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, del 10 giugno 1999, il Kosovo è posto sotto l'amministrazione diretta dell'ONU, ma resta parte integrante della Repubblica federale di Jugoslavia. Per il momento i rappresentanti dei serbi del Kosovo non partecipano al Consiglio transitorio presieduto da Bernard Kouchner, rappresentante speciale del Segretario delle Nazioni Unite.

### **Situazione economica**

#### **Albania**

26. L'Albania è il paese più povero dell'Europa (il PIL pro capite si aggira in media sui 765 euro). Secondo la Banca mondiale, il 30% dei 3,4 milioni di abitanti vive al di sotto della soglia di povertà. Questo rende molto difficile la transizione verso un'economia di mercato più pronunciata. L'economia si è ripresa nel 1993-95, dopo la grave depressione che ha accompagnato nel 1990 e 1991 il crollo del precedente sistema centralizzato. Nel 1992 viene privatizzata la maggior parte dei terreni agricoli, con un notevole aumento del reddito degli agricoltori. Tuttavia, l'indebolimento della determinazione del governo a mantenere le politiche di stabilizzazione nell'anno delle elezioni del 1996 ha contribuito a far risorgere pressioni inflazionistiche, alimentate da un disavanzo pubblico superiore al 12%. Il fallimento degli schemi di finanziamento piramidale all'inizio del 1997, nei quali erano confluiti depositi da una considerevole parte della popolazione adulta dell'Albania, fa scoppiare forti tensioni sociali, che culminano in più di 1500 morti, nella distruzione diffusa dei beni e in un calo del PIL dell'8%.

27. Il nuovo governo insediato nel luglio 1997 introduce le prime misure per ripristinare l'ordine pubblico e rianimare l'attività economica e il commercio. La disoccupazione è elevata, con un gran numero di giovani senza lavoro che costituiscono un alto, frustrato e instabile potenziale migratorio. I dati ufficiali parlano di una disoccupazione superiore al 20%. L'economia continua a essere sorretta dalle rimesse che circa il 20% della forza lavoro effettua dall'estero, principalmente dalla Grecia e dall'Italia. Queste rimesse corrispondono ad almeno il 25% del PIL. Esse, insieme all'aiuto allo sviluppo, integrano il PIL e contribuiscono a controbilanciare il pesante disavanzo commerciale con l'estero.

28. Nonostante molte difficoltà, l'Albania continua ad attuare le politiche di stabilizzazione concordate con gli Istituti finanziari internazionali (IFI). Nel maggio 1998 le autorità approvano con l'FMI un accordo triennale per uno sportello potenziato di aggiustamento strutturale (ESAF) a sostegno del programma economico a medio termine. L'inflazione annua è dell'8,7% nel 1998, rispetto al 42% del 1997: un buon risultato attribuibile in larga misura ai principi di prudenza che continuano a informare le politiche monetaria e finanziaria. La minore inflazione ha dato un certo sollievo alla politica monetaria. Il lek è rimasto piuttosto stabile nel 1998, senza significativi interventi delle autorità monetarie. La crescita del PIL nel 1998 è stimata all'8% (contro il -7% nel 1997), il che dovrebbe essere sufficiente per riportare la produzione al suo livello prima della crisi. Tuttavia, la crescita è altamente vulnerabile per il perdurare dell'instabilità politica e della discordia civile, che scoraggiano gli investitori nazionali e stranieri.

29. L'esecuzione del bilancio segue sostanzialmente il suo corso, con l'obiettivo di un finanziamento interno del disavanzo equivalente al 6,5% del PIL per il 1998 (1997: 11%). Gli introiti fiscali realizzati dai servizi doganali (IVA, dazi e accise) nei primi sette mesi del 1998 sono stati circa il doppio di quelli realizzati nello stesso periodo del 1996, prima della crisi. Le entrate provenienti dai dazi doganali sono una delle fonti principali di introiti finanziari; le entrate fiscali diverse dall'IVA sono molto basse, date le vaste dimensioni dell'economia sommersa.

30. Per quanto riguarda la liberalizzazione degli scambi, l'Albania non applica restrizioni quantitative all'importazione e ne mantiene pochissime all'esportazione. È stata decisa un'ulteriore riduzione delle aliquote tariffarie e del loro numero che si prevede entri in applicazione nell'aprile 1999, mentre le accise sulle merci importate e di produzione interna sono state armonizzate nel gennaio 1999. L'ultimo ciclo di negoziati in vista dell'adesione dell'Albania all'OMC ha confermato che questa potrebbe avvenire in un futuro non troppo lontano. La liberalizzazione dei prezzi è più o meno completa, fatti salvi i trasporti pubblici, le tariffe ferroviarie, quelle postali, l'elettricità e le forniture idriche rurali. I movimenti di capitali sono ampiamente liberalizzati.

### **Regioni limitrofe**

31. Al crollo della SFRJ nel 1991 ha fatto seguito l'interruzione di importanti flussi commerciali tra le repubbliche. Nel 1992-93 la produzione nella RFJ si è dimezzata. Per arginare l'inflazione alle stelle, nel gennaio del 1994 è stata introdotta una nuova unità monetaria e da allora i prezzi si sono mantenuti relativamente stabili. La sospensione delle sanzioni dell'ONU nel dicembre 1995 in seguito agli accordi di Dayton non ha incoraggiato la crescita economica in maniera significativa. I livelli di disoccupazione e sottoccupazione erano elevati già prima della crisi nel Kosovo, poiché il governo non era in grado o non era disposto ad introdurre le necessarie misure di ristrutturazione. Inoltre esso non è riuscito ad attuare le necessarie radicali riforme economiche, compresa la privatizzazione.

32. Gli sviluppi in Kosovo a partire dalla primavera 1998 e la reazione della comunità internazionale alla repressione serba hanno determinato un ulteriore deterioramento della situazione economica nella RFJ. L'UE ha decretato nuove sanzioni economiche e la RFJ è tuttora esclusa dalle istituzioni finanziarie internazionali. Secondo le stime, il PIL è diminuito a circa 1.000 euro pro capite annui. I danni arrecati alle industrie ed alle infrastrutture dall'Operazione "Allied Force" sono stati rilevanti.

33. Anche prima dell'inizio delle ostilità, nei primi mesi del 1998, l'economia del Kosovo era in difficoltà; il tasso di disoccupazione era valutato al 75%, e la sopravvivenza di molte famiglie dipendeva dal sostegno di parenti stabilitisi all'estero. I servizi sanitari e scolastici erano forniti mediante canali paralleli, uno dei quali era gestito dalla comunità albanese del Kosovo. Si era inoltre sviluppato un importante settore economico sommerso, in gran parte gestito da elementi di etnia albanese. Mentre prima della crisi un numero consistente di albanesi del Kosovo beneficiava di assistenza umanitaria da parte di ONG internazionali, gli scontri del 1998 hanno costretto gran parte della popolazione a dipendere interamente dai sostegni esterni, anche per le esigenze quotidiane più urgenti.

34. Le operazioni di pulizia etnica condotte dall'esercito e dalle forze di sicurezza e paramilitari jugoslave, lanciate all'inizio del 1999 ed intensificate dopo il 24 marzo 1999, hanno devastato e spopolato intere regioni del Kosovo. Questo il bilancio: 104.000 abitazioni gravemente danneggiate, di cui 54.000 completamente distrutte, 900 scuole danneggiate (UNICEF), di cui almeno 100 completamente distrutte e solo il 10-15% delle strutture sanitarie di base del canale parallelo, distribuite su tutta la provincia, è ancora funzionante. Gli ospedali e i centri sanitari più grandi hanno subito danni minori. Le mine antipersona, le trappole e il materiale militare inesplosivo rappresentano una seria minaccia per la sicurezza della popolazione nel Kosovo: dal giugno 1999 le mine hanno fatto 424 vittime, fra cui 92 morti. Il programma d'azione contro le mine, coordinato dal Centro di coordinamento dell'ONU per l'azione contro le mine, si è dedicato soprattutto a liberare il più possibile il territorio dalle mine prima dell'inizio dell'inverno. Inoltre, sono stati pattugliati e bonificati oltre 2,2 milioni di metri quadrati di territorio kosovaro. Le squadre di sminatori hanno rimosso 2.430 mine antipersona e grandi quantità di mine anticarro, bombe a grappolo e altro materiale militare. Nonostante quest'intensa attività di sminamento, si calcola che ci vorranno più di due anni per bonificare il Kosovo dalle mine. La popolazione, compresi i rimpatriati, continuerà a dipendere dagli aiuti umanitari ancora per lungo tempo.

### **Assistenza umanitaria e ricostruzione economica nel Kosovo**

35. Una prima conferenza dei donatori per il Kosovo, tenuta a Bruxelles il 28 luglio 1999, ha stanziato 2,082 miliardi di euro a copertura del deficit di bilancio presentato dall'UNMIK, dei bisogni primari immediati individuati dagli organismi dell'ONU e delle necessità immediate per la ricostruzione. La seconda conferenza dei donatori per il Kosovo, tenuta sempre a Bruxelles il 17 novembre 1999, ha impegnato oltre un miliardo di euro per progetti di ricostruzione nel 2000 e 88 milioni di euro ai fini di un bilancio "Kosovo" stimato a 515 milioni di euro per il 1999/2000.

36. Il Comitato esecutivo della Banca mondiale, riunitosi a Washington l'8 ottobre, ha approvato un dono di 25 milioni di euro come prima quota per la strategia da 60 milioni di euro destinata a contribuire alla ricostruzione dell'infrastruttura kosovara e allo sviluppo di un'economia moderna nell'arco di 18 mesi. Il Comitato esecutivo è stato preceduto, il 28 settembre 1999 a Washington, da una riunione del gruppo direttore congiunto ad alto livello guidato dalla Banca mondiale/Commissione europea, in cui si è esaminato l'andamento del programma di ricostruzione e di ripresa economica del Kosovo.

37. La Commissione europea, gli Stati membri dell'UE e altri paesi, le organizzazioni internazionali e le ONG hanno attivato assieme un programma di preparazione all'inverno volto a offrire ai rimpatriati soluzioni abitative di base. L'inverno 1999/2000 ha messo alla prova la capacità della comunità umanitaria internazionale di soddisfare bisogni su larga scala e di assicurare servizi di base adeguati, come alloggio, aiuto alimentare, servizi medici e protezione. Gli organismi umanitari dovrebbero progressivamente allontanarsi entro il primo semestre del 2000, mentre dovrebbe parallelamente intensificarsi l'impegno di ricostruzione e sviluppo. Il rappresentante speciale del Segretario generale nell'UNMIK è specificamente incaricato di gestire la transizione dall'aiuto d'emergenza alla ricostruzione e allo sviluppo. I due presupposti fondamentali perché quest'ipotesi si concretizzi sono il miglioramento della sicurezza, in particolare per le popolazioni di etnia non albanese, e la stabilità nella regione.

## **Diritti dell'uomo**

### **Albania**

38. L'Albania è membro del Consiglio d'Europa dal 1994. La libertà di espressione, compresa la libertà di stampa, è in genere rispettata. Quanto ai media elettronici, la radio e la televisione nazionali sembrano essersi orientate verso una copertura degli avvenimenti più equilibrata. Con l'adozione della nuova Costituzione il 28 novembre 1998, l'Albania ha fatto un enorme passo avanti, specie per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani e, più in particolare, il rispetto dei suoi obblighi in materia di diritto d'asilo derivanti dalla convenzione del 1951. La Costituzione contiene pertanto un articolo sul diritto d'asilo (articolo 40). Essa stabilisce inoltre che gli strumenti internazionali ai quali l'Albania ha aderito prevalgono sulla legge nazionale (articolo 5) e sancisce anche il diritto di non refoulement (articolo 39, paragrafo 3) e la libera circolazione (articolo 38).

39. Il diritto di riunione e di manifestazione è generalmente rispettato. I raduni dell'opposizione, specialmente quelli organizzati regolarmente dal Partito democratico (PD) nella piazza principale di Tirana, si svolgono di solito senza grossi incidenti, fatta doverosamente eccezione per gli eventi del 14 settembre 1998 (dopo l'uccisione di Hajdari) che sfociarono in un'occupazione temporanea degli edifici governativi e della televisione. Dopo questo avvenimento la presenza della polizia è stata rafforzata ma, di norma, non si dà quasi nessuna applicazione ai divieti di manifestazioni proclamati in varie occasioni dal ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico. Il diritto di associazione è generalmente garantito. I partiti politici sono tenuti a chiedere al ministero della giustizia una certificazione ufficiale. Vari funzionari dei partiti di opposizione continuano tuttavia a denunciare tentativi di intimidazione da parte della polizia.

40. I diritti delle minoranze in Albania (oltre a piccole comunità di valacchi, zingari, serbi, bulgari e montenegrini, la principale minoranza etnica è quella dei greci) sono tutelati dalle norme fondamentali della costituzione. La minoranza greca è ben organizzata e politicamente rappresentata dal Partito dei diritti umani, che ha accesso ai mezzi d'informazione come altri partiti o associazioni. Quasi tutte le scuole greche colpite dalla crisi del 1997 sono state ricostruite. Esiste il diritto di usare lingue minoritarie nei procedimenti giudiziari. Benché sussista un pregiudizio verso la minoranza dei rom, questo non è sanzionato ufficialmente e le manifestazioni di intolleranza sono meno comuni che in altri paesi della regione.

41. L'Albania resta segnata da una mancanza di ordine pubblico in vaste aree del paese e da una diffusione della criminalità e del traffico di armi. Il potere giudiziario e la polizia operano generalmente in condizioni insoddisfacenti. Dati questi elementi di fondo, è impossibile dare applicazione pratica al diritto di riparazione, al giusto processo o alla tutela contro l'arresto o la detenzione arbitrari, che pure esistono nella legge. Va anche notato che le prigioni albanesi continuano a versare in uno stato pietoso, anche se due di esse sono state ricostruite dopo la crisi del 1997. Dalla fine del 1997 tutti i tribunali hanno ripreso a funzionare (il 40% era stato completamente distrutto durante la crisi di quell'anno) ma, data la persistente assenza di indagini da parte dei pubblici ministeri locali e della polizia, il loro funzionamento resta limitato.

42. La violenza sulle donne e la violenza domestica continuano a verificarsi in questa società tradizionalmente maschilista, ma la frammentarietà dei controlli della polizia e lo scarso interesse da questa dimostrato in passato per casi del genere portano a credere che la maggior parte degli abusi non venga denunciata. Non esistono programmi governativi di tutela dei diritti delle donne. Donne e ragazze sono spesso adescate in circuiti di prostituzione, specialmente in Grecia e in Italia. Stando a un rapporto dell'OIM, sono 3.600 i casi di tratta di donne albanesi in Italia nel 1996, contro i 300 casi in media in altri paesi. Una nozione rigida dell'onore familiare rende estremamente difficile a queste donne rientrare nelle loro comunità.

## **Regioni limitrofe**

43. Continuano le violazioni dei diritti umani nei confronti delle minoranze, soprattutto dei serbi del Kosovo, sotto forma di omicidi, sequestri di persona, minacce, pestaggi, discriminazione quanto all'accesso ai servizi pubblici di base, lanci di granate contro gli immobili. Le segnalazioni di sequestri di persone di etnia serba sono in calo, ma ciò potrebbe spiegarsi anche con la tendenza generale a ridurre la popolazione serba nelle zone in cui vive una maggioranza di albanesi del Kosovo. La maggior parte dei casi relativi a persone di cui è stata segnalata la scomparsa dalla fine del conflitto non è stata risolta. Anche i rom, gli slavi di religione musulmana e altre minoranze sono vittime di abusi, perché gli albanesi del Kosovo accusano queste comunità di aver collaborato con le autorità serbe durante il conflitto. Le violenze e le intimidazioni non hanno risparmiato neppure gli albanesi del Kosovo. Inoltre, continuano a giungere notizie di attentati incendiari e lanci di granate contro gli immobili delle minoranze e i loro simboli culturali.

44. Nel febbraio 2000 l'UNHCR e l'OSCE hanno completato il quarto rapporto congiunto sulla situazione delle minoranze etniche nel Kosovo, segnalando che, nel complesso, essa resta estremamente precaria. Secondo questo rapporto, benché le statistiche sulla criminalità rivelino un calo nel numero totale di episodi di violenza che coinvolgono le minoranze, la popolazione non albanese complessiva è diminuita drasticamente dal giugno 1999. Inoltre, il maggiore impegno della KFOR nell'offrire protezione, soprattutto mediante lo spiegamento di truppe di stanza permanente, svolge un ruolo di prevenzione e rassicura maggiormente le minoranze nelle aree rurali.

## **B. BASI STATISTICHE E SITUAZIONE INIZIALE**

### **I. Cittadini albanesi negli Stati membri dell'UE**

45. Le statistiche Eurostat (allegato I) mostrano che gli albanesi rappresentano la più alta quota di cittadini extracomunitari residenti in Italia e in Grecia. Entrambi i paesi hanno rilasciato negli ultimi anni il maggior numero di permessi di soggiorno ad albanesi (70.000 per la Grecia e 75.000 per l'Italia nel 1998). Gli albanesi rappresentano anche la più alta quota di immigrati regolari in Italia (15% di tutti gli immigrati extracomunitari). Sebbene non vi siano dati certi sull'immigrazione clandestina, l'elevato numero di cittadini albanesi rimpatriati dall'Italia e dalla Grecia, o respinti alla frontiera, dimostra che il flusso clandestino è notevole. Un gran numero di studenti albanesi è iscritto a istituti di insegnamento superiore in Italia, Germania e Grecia.

### **II. Analisi delle cause di migrazione e di fuga**

46. L'Albania è un paese sia di origine sia di transito dei flussi migratori diretti verso i paesi europei. Dal 1990 ha subito una massiccia emigrazione. Secondo il dipartimento albanese dell'emigrazione, più di 500.000 albanesi (circa il 15% della popolazione) sono emigrati nel periodo 1990-1997. È comunemente noto che una persona per ogni famiglia albanese vive all'estero e contribuisce al mantenimento della famiglia stessa. L'economia albanese attuale è fortemente dipendente dalle rimesse degli emigrati.

## **Quadro storico**

47. Fino al 1989, cioè fino alla caduta del regime comunista, l'emigrazione era virtualmente inesistente, salvo come operazione clandestina piena di rischi. L'entusiasmo per le nuove opportunità aperte dalla libera circolazione, con la possibilità di lasciare liberamente un paese che era stato per anni tagliato fuori dal mondo esterno, si riversa come un'ondata sull'Albania in quanto nuova manifestazione visibile di libertà democratiche riconquistate.

- La prima apertura politica ed economica del paese (fine 1991-inizio 1992) è quindi contrassegnata da una grande agitazione e da una massiccia migrazione: circa 50.000 persone in Italia (metà sono costrette a un rimpatrio temporaneo) e circa 30.000 in Grecia;
- il periodo 1992-fine 1996 (processo di riforme economiche e politiche che danno all'Albania una relativa stabilità, con la particolare eccezione per il settore finanziario) è caratterizzato da un flusso "controllato" regolare: la migrazione verso l'Italia ammonta a 200.000 unità, quella verso la Grecia a 300.000. I dati ufficiali greci (giugno 1996) indicano solo 150.000 immigrati;
- dicembre 1996-aprile 1997 (crisi legata al fallimento degli "schemi piramidali"): nuovo e repentino afflusso, specialmente in Italia (fino a 30.000) e in Grecia (fino a 40.000), parziale rimpatrio e notevole riduzione dei flussi dopo lo spiegamento di una forza multinazionale di protezione a guida italiana (aprile-agosto 1997);
- dalla fine del 1997: migrazione apparentemente continua di albanesi verso l'UE (in particolare verso l'Italia, la Grecia, la Svizzera e la Germania attraverso l'Italia), ma anche verso altri paesi, specie quei paesi sviluppati come gli USA, il Canada e l'Australia, per circa 5.000 persone al mese.

## **Cause della migrazione**

48. A prescindere dal periodo particolare di incertezza politica e di rischio di carestia durante la prima crisi di transizione (fine 1991-inizio 1992), gli albanesi hanno lasciato il loro paese principalmente per i seguenti motivi.

- Motivi economici: gran parte della popolazione albanese considera l'emigrazione l'unica risposta immediata ai bisogni economici del paese e all'instabilità sociale.
- Un gran numero di albanesi lascia le proprie case per l'incapacità delle autorità pubbliche a far rispettare effettivamente la legalità e a tutelare i diritti umani. Dopo il suo lungo periodo di isolamento, la società albanese presenta ancora elementi tradizionali, come il ruolo importante dei clan, le faide e gli assassini per vendetta, aspetti che aggravano gli antagonismi sociali e politici e peggiorano la situazione della sicurezza nel paese. Di conseguenza, altri motivi per cui gli albanesi lasciano le loro case sono le inadeguate condizioni di sicurezza e le violazioni dei diritti umani. La crisi statale del 1997 ha dato origine a gravi carenze nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nel paese e a un aumento generalizzato della frode, della corruzione e della criminalità organizzata (già a livelli elevati prima della crisi). Alcune zone sono controllate da bande armate, visto che il governo non è stato in grado di garantire la sicurezza e il principio di legalità. Va tuttavia notato che recentemente il governo ha lanciato una nuova campagna per ripristinare la legalità e lottare contro la corruzione e che la polizia ha svolto cospicue azioni anticrimine in varie parti del paese. Tra le cause di migrazione si annovera anche l'antagonismo tra i seguaci del Partito socialista e del Partito democratico e la renitenza alla leva militare.

- Intervengono anche alcuni fattori di attrazione: la presenza di comunità albanesi in certi paesi di destinazione (come l'Italia e la Grecia), la diffusione di programmi radiotelevisivi e la conoscenza della lingua influenzano la decisione di emigrare e la scelta del paese di destinazione.

49. La politica di "contenimento" svolta dalla comunità internazionale, compresa la presenza della Forza multinazionale di protezione guidata dall'Italia e spiegata durante il 1997, e l'immediato aiuto umanitario su larga scala e altri tipi di assistenza (amministrazione doganale, ricostruzione delle prigioni) hanno sensibilmente ridotto i flussi dalla metà del 1997. Le elezioni del 1997, l'insediamento di un nuovo governo e un nutrito pacchetto di aiuti hanno riportato l'emigrazione albanese ai livelli registrati nel periodo 1992-1996. Tuttavia, dato il persistere dell'attuale situazione socioeconomica in Albania e, almeno nel prossimo futuro, degli attuali fattori di spinta e di freno, è probabile che i flussi migratori da e attraverso l'Albania continuino.

50. I movimenti migratori dall'Albania includono professionisti ben preparati e manodopera specializzata. Ciò costituisce un grave impoverimento delle capacità professionali e lavorative, essenziali per dare contributo e sostegno alla ripresa sociale ed economica del paese, e aggiunge ulteriori cause di tensione alla difficile situazione che devono fronteggiare l'Albania e la sua popolazione.

### **L'Albania come paese di transito**

51. Negli ultimi anni, notevoli flussi di immigrati di origine curda, indiana, pakistana, filippina e cinese hanno raggiunto l'Italia attraverso l'Albania. Il viaggio della stragrande maggioranza di questi migranti è organizzato clandestinamente da bande di trafficanti che transitano dalla regione di Valona, considerata il centro dell'immigrazione clandestina. La debolezza del governo albanese e la sua incapacità di garantire condizioni di sicurezza accettabili facilitano questi flussi.

### **Traffico di migranti**

52. Tra i fattori che favoriscono l'arrivo in Albania di molti immigrati clandestini di varie nazionalità e gruppi etnici va ricordato il consolidamento delle organizzazioni criminali impegnate nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina su base permanente. Le persone implicate nel traffico non sono certo le più povere, ma quelle che possono avere accesso alle informazioni necessarie per tentare il viaggio e che hanno le risorse finanziarie necessarie per pagarsi il passaggio verso i paesi di destinazione finale. Spesso le bande che operano l'immigrazione clandestina sono anche implicate nel traffico di stupefacenti e di armi.

53. Secondo l'OSCE, sono almeno 25 i gruppi criminali che organizzano e gestiscono il traffico di immigrati da Valona. Essi hanno collegamenti con le autorità locali e, ancor di più, con le cosche italiane, greche e turche. Utilizzano gommoni con una capacità di 20-30 passeggeri e equipaggiati con motori potenti. Spesso i clandestini sono imbarcati in mare, da mercantili fuori del porto di Valona. In un rapporto del dicembre 1999 l'Europol ha analizzato attentamente i nessi fra immigrazione clandestina e traffico di migranti, sottolineando le connessioni riscontrate tra l'immigrazione clandestina e altre forme di criminalità organizzata, forti di sistemi efficaci e ben congegnati per sfuggire a polizia e giustizia.

## **Albanesi del Kosovo negli Stati membri**

54. Non sono disponibili dati statistici precisi sulla consistenza della popolazione kosovara residente e sul numero di richiedenti asilo negli Stati membri poiché in passato si registrava solo la cittadinanza e non la nazionalità o la madrelingua.

55. La popolazione albanese del Kosovo si concentra negli Stati membri che importavano temporaneamente forza lavoro dall'SFRJ.

56. Dall'inizio del 1998 l'afflusso dei richiedenti asilo ha interessato anche altri Stati membri. Nel 1998 71.360 cittadini dell'RFJ (ritenuti per l'80-90% albanesi del Kosovo) hanno presentato domanda di asilo in Stati membri, 32.837 nei primi cinque mesi del 1999 e 74.880 nei primi undici mesi dello stesso anno.

57. Dopo la fine del marzo 1999 le persone sfollate dal Kosovo a causa della massiccia operazione di pulizia etnica attuata dalle autorità jugoslave hanno ricevuto adeguata protezione negli Stati membri nel quadro di procedure d'asilo, mediante l'introduzione di un regime di protezione temporanea o l'attribuzione di altri status.

58. La maggior parte degli albanesi sfollati dal Kosovo che giungevano alle frontiere degli Stati membri era sprovvista di documenti di identità. La crisi non ha avuto ripercussioni negative sull'attività delle organizzazioni clandestine dell'immigrazione; anzi, le organizzazioni criminali hanno cercato di approfittare della situazione. Circa 53.000 albanesi del Kosovo sono stati inoltre evacuati dalla FYROM e condotti negli Stati membri.

## **Analisi delle cause della migrazione e della fuga**

59. Quella che, alla fine del febbraio 1998, sembrava una campagna del governo serbo contro i separatisti dell'UCK si è trasformata in un programma globale, premeditato e sistematico di pulizia etnica della provincia serba del Kosovo dai suoi circa 1,7 milioni di residenti di etnia albanese. All'incirca dal 24 marzo 1999 al 10 giugno 1999 non vi è stata nessuna possibilità di asilo interno per gli albanesi del Kosovo nell'RFJ se non, in misura limitata, nella Repubblica di Montenegro.

60. Fino agli ultimi anni '80 i kosovari – compresi gli albanesi del Kosovo – emigravano soprattutto per migliorare il tenore di vita, spesso con l'intenzione di rientrare poi nel Kosovo. Dopo che nel 1990 è stata revocata l'autonomia della provincia del Kosovo-Metohija, la graduale esclusione della popolazione albanese dalla sfera politica ed economica della società si è andata trasformando sempre più in una molla all'emigrazione su cui hanno inciso in modo sempre più significativo anche le violazioni dei diritti dell'uomo.

61. Un esodo di persone di etnia non albanese ha accompagnato l'ingresso della KFOR nel Kosovo e il conseguente rientro in massa degli albanesi. La situazione per quanto riguarda la sicurezza di questi gruppi resta nel complesso estremamente precaria nella provincia. I più colpiti, ma non gli unici, sono stati i serbi e i rom. Risulta ormai evidente che lo scopo di questi atti di violenza non è semplicemente la vendetta, ma piuttosto "epurare il Kosovo dai non albanesi"<sup>1</sup>. La violenza ha colpito pesantemente anche gli slavi di religione musulmana e, in misura minore, i turchi e i croati.

---

<sup>1</sup> As seen, As Told, parte II, Rapporto OSCE, dicembre 1999.

62. Fra i fattori che inducono i kosovari di etnia albanese a lasciare la provincia si annoverano l'infrastruttura disastrosa, la mancanza di opportunità di lavoro e di un qualsivoglia regime di previdenza sociale, la precarietà della situazione sotto il profilo dell'ordine pubblico e della sicurezza e il numero elevatissimo di immobili e abitazioni distrutti o gravemente danneggiati. Anche i legami familiari, con le possibilità d'appoggio che ne derivano, possono influire sulla decisione di non restare nella regione. Per i kosovari di etnia non albanese la principale ragione di fuga è il persistere di violazioni gravi dei diritti umani.

## **C. MISURE E AZIONI IN ATTO**

### **I. Inventario delle misure e azioni comunitarie in atto** (vedi anche allegato II)

#### **Politica**

63. Alcuni Stati membri hanno istituzioni diplomatiche in Albania: l'Austria, la Danimarca, la Germania, la Francia, la Grecia, l'Italia e il Regno Unito hanno un'ambasciata a Tirana. Il governo olandese ne aprirà una nel corso dell'anno. A Tirana esiste una delegazione della Commissione.

64. Per le consultazioni diplomatiche con l'Albania esistono vari quadri istituzionali:

- a) il dialogo politico bilaterale UE/Albania (di solito una volta all'anno a livello ministeriale (Consiglio Affari generali, Troika) e varie volte a livello di alti funzionari);
- b) dall'aprile 1997 una missione dell'OSCE in Albania (Capo missione: l'ambasciatore Ahrens) impegnata nella mediazione politica e in azioni specifiche dell'OSCE nel settore della democratizzazione, dei mezzi di comunicazione e delle questioni giudiziarie. La missione dell'OSCE è concepita come "quadro di coordinamento globale" per l'Albania;
- c) sono convocate periodicamente "conferenze internazionali" sull'Albania, cui partecipano tutti gli stati, le organizzazioni e le istituzioni interessati (tutti gli Stati membri dell'UE, la Commissione, gli USA, la Russia, la Turchia, l'OSCE, il Consiglio d'Europa, l'UEO, l'FMI, la Banca mondiale, la BERS), per discutere e concertarsi sul processo di stabilizzazione in Albania. Queste conferenze si sono svolte in Italia in maggio, luglio e ottobre 1997 e in Albania nell'ottobre 1998;
- d) nel settembre 1998 è stato istituito un Gruppo "Amici dell'Albania" per assicurare coerenza politica agli aiuti al paese. Il Gruppo è presieduto congiuntamente dall'OSCE e dalle Presidenze dell'UE;
- e) la Missione di vigilanza della Comunità europea (ECMM): circa 10 osservatori in Albania;
- f) l'Albania partecipa pienamente al patto di stabilità per l'Europa sudorientale.

## **Economia**

65. Dopo la grave crisi dello Stato, l'Albania riceve assistenza economica a breve e medio termine nel quadro di un "programma di ricostruzione" istituito congiuntamente nel 1997 dalla Banca mondiale, dalla BERS e dalla Commissione europea, in consultazione con l'FMI. Esso è stato approvato dalla conferenza dei donatori (Bruxelles, 22 ottobre 1997), presieduta congiuntamente dalla Commissione e dalla Banca mondiale, che ha stabilito precisi obiettivi e una ripartizione dei compiti tra i donatori in vari settori e ha stanziato più di 600.000.000 di euro. Parallelamente è stato avviato un programma d'emergenza dell'FMI incentrato sulla stabilizzazione macroeconomica, cui ha fatto seguito un programma economico a medio termine (dal maggio 1998) sostenuto da uno sportello potenziato di aggiustamento strutturale. Successivamente si sono svolte riunioni periodiche dei donatori, a livello settoriale e generale, organizzate principalmente dalla Banca mondiale e/o dalla Commissione europea. Varie riunioni settoriali sono state organizzate anche dal Gruppo "Amici dell'Albania" in formazione locale (da parte dell'OSCE). Una riunione dei donatori del G24 per l'Albania è stata organizzata a Bruxelles il 26 maggio 1999 per coordinare la fornitura di assistenza macroeconomica all'Albania.

66. Gli scambi con l'UE rappresentano circa il 90% del commercio estero albanese. I principali partner commerciali dell'Albania sono l'Italia, la Grecia e la Germania. Nel 1998 le esportazioni ammontavano a 212,71 milioni di euro e le importazioni a 545,57 milioni, con un saldo di (-) 332,85 milioni di euro.

## **Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario**

67. La cooperazione dell'UE nei Balcani, come pure in Albania, mira essenzialmente a contribuire al mantenimento della pace e alla stabilità socioeconomica nella regione. Oltre ai due obiettivi primari, si stanno prendendo misure per potenziare lo sviluppo delle capacità e delle istituzioni, per la creazione di strutture amministrative e gestionali e di piccole imprese. A prescindere dalla Comunità, il principale donatore dell'Albania è l'Italia.

## **Regioni limitrofe**

68. In base al consenso internazionale sul principio secondo cui gli albanesi del Kosovo sfollati dal loro paese d'origine, ad eccezione di quelli evacuati per ragioni umanitarie o per alleviare il carico che gravava su alcuni Stati della regione, dovevano essere accolti e assistiti nella regione stessa, tutti gli Stati membri hanno fornito consistenti aiuti umanitari in denaro e natura per consentire loro di sopravvivere e rimanere in loco. Si sta ora riorganizzando l'assistenza bilaterale per fornire aiuto al Kosovo stesso e per sostenere il processo di ritorno e di ricostruzione.

69. Rispondendo all'appello dell'UNHCR, la maggior parte degli Stati membri ha accolto gli albanesi del Kosovo sfollati dalla FYROM garantendo loro protezione temporanea. Non è stato tuttavia possibile raggiungere un'intesa sul numero e sulla ripartizione degli oneri. Uno Stato membro ha inoltre avviato un programma di evacuazione degli albanesi del Kosovo fuggiti in Albania che avevano parenti stretti in quello Stato membro. Anche agli albanesi del Kosovo giunti in Stati membri con mezzi propri durante la crisi sono stati accordati protezione temporanea, possibilità di soggiorno temporaneo o asilo.

## **II. Inventario delle misure e azioni dell'UE della Comunità in atto in Albania**

### **Politica**

70. Nell'ambito del dialogo politico bilaterale esistente, l'UE e l'Albania hanno già raggiunto un'ampia convergenza di posizioni su questioni internazionali e regionali. Questo dialogo si è dimostrato utile specialmente nel contesto dei passati conflitti nei Balcani, compresa la recente crisi nel Kosovo. Esso costituirà un importante strumento nell'ambito del patto di stabilità per l'Europa sudorientale.

71. Le posizioni e azioni adottate recentemente dall'UE in merito all'Albania sono le seguenti:

- il 30 ottobre 1998 è stata preparata una posizione globale per la conferenza internazionale di Tirana che fissava gli obiettivi del processo di stabilizzazione in Albania;
- il 6 marzo 1999 il Consiglio ha adottato un'azione comune relativa al contributo dell'Unione europea alla ricostituzione di valide forze di polizia in Albania e ha chiesto all'UEO di assicurarne l'attuazione;
- il 10 maggio 1999 il Consiglio ha approvato una decisione relativa al contributo dell'Unione europea al ritiro e alla distruzione di armi in Albania;
- nel Consiglio Affari generali del 21-22 giugno 1999, l'UE ha definito la sua posizione sul nuovo processo di stabilizzazione e associazione per l'Europa sudorientale, che include l'Albania.

### **Economia e cooperazione allo sviluppo**

#### **A) Relazioni contrattuali**

72. Dal dicembre 1992 è in vigore un accordo sugli scambi e sulla cooperazione economica e commerciale di carattere non preferenziale (accordo solo comunitario, non misto). Esso contiene una clausola sospensiva sui diritti umani. Già dal 1995 l'Albania aveva chiesto l'apertura di negoziati per un accordo di associazione. Il Consiglio Affari generali del 29-30 gennaio 1996 aveva invitato la Commissione a presentare proposte formali per un nuovo accordo inteso a migliorare le relazioni con l'Albania. Tuttavia, queste prospettive erano state bloccate in quanto le elezioni parlamentari del maggio 1996 avevano gettato un'ombra di sospetto sul sistema democratico albanese ed erano state seguite da una profonda crisi nel 1997 provocata dal fallimento degli schemi piramidali.

73. Un miglioramento delle relazioni contrattuali va cercato nel contesto dell'approccio regionale dell'UE e sulla base della conformità ai relativi requisiti di condizionalità (conclusioni del CAG del 29 aprile 1997) e nei progressi effettivi in termini di stabilizzazione e sviluppo nel paese. Nel quadro del nuovo processo di stabilizzazione e associazione, avallato nelle conclusioni del CAG del 21-22 giugno 1999, la Commissione ha presentato, il 24 novembre 1999, una relazione sulla fattibilità di negoziare un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'Albania. La relazione sottolineava le carenze politiche, economiche e istituzionali che l'Albania deve rettificare prima che possano essere aperti negoziati e invitava l'Albania a produrre un rapporto sullo stato di avanzamento sulle azioni intraprese o previste nei settori di interesse individuati. Questa impostazione è stata avallata dalle conclusioni del CAG del 24/25 gennaio 2000.

74. Quanto al regime commerciale, fino a epoca recentissima l'Albania usufruiva solo del sistema comunitario di preferenze generalizzate (SPG). Il 29 luglio 1999 il Consiglio ha adottato un regolamento concernente il regime commerciale applicabile alle importazioni dall'Albania. Questo nuovo regime di preferenze commerciali autonome (paragonabile al regime commerciale offerto alla Bosnia-Erzegovina e alla Croazia) consente a circa l'80% delle esportazioni albanesi l'accesso alla Comunità a dazio nullo; esso è entrato in vigore il 1° ottobre 1999.

## B) Aiuti

75. Dal 1991 in poi la CE ha fornito aiuti considerevoli all'Albania: con 733 milioni di euro nel periodo 1991-1998, l'Albania ha finora ottenuto il livello di aiuto comunitario pro capite più elevato fra tutti i PECO. Dalla crisi del 1997, i settori chiave di intervento del programma PHARE dopo la crisi stessa (113 milioni di euro nel 1997-1998), nel quadro di un programma congiunto di risanamento varato in collaborazione con l'FMI, la Banca mondiale e la BERS, sono i seguenti:

### (1) Riforma della pubblica amministrazione

Questo intervento è concentrato sulla riforma delle istituzioni statali (ministeri principali) e sulla creazione di un adeguato quadro giuridico e istituzionale per un servizio pubblico efficiente. Esso comprende un sostegno specifico alla polizia (principalmente attrezzature, in collaborazione con la missione UEO/MAPE in Albania), un programma congiunto con il Consiglio d'Europa per la riforma del sistema giuridico e giudiziario e una missione di assistenza doganale (CAM-A) incentrata su una migliore riscossione delle entrate, sull'ammodernamento dei servizi doganali e su azioni contro le frodi e la corruzione.

### (2) Infrastruttura

Dato il cattivo stato generalizzato delle infrastrutture in Albania, lo scopo principale è di provvedere alla creazione (e alla manutenzione) dei principali assi portanti stradali, tra l'altro tenendo presenti i relativi corridoi transeuropei nord-sud e est-ovest. Questo intervento riguarda inoltre i porti, le acque e gli impianti sanitari.

### (3) Agricoltura

In questo importante settore, che rappresenta oltre il 50% del PIL, PHARE si concentra sul completamento di un'indagine sulla mappatura dei terreni e sull'innalzamento degli standard veterinari.

### (4) Sviluppo della comunità locale

Le azioni vanno dalla riabilitazione di edifici pubblici (tra cui posti di polizia, scuole, ecc., costruzione o ricostruzione di strade locali o altre infrastrutture) alle attività fondamentali in campo ambientale (pulizia). Concepito innanzitutto per le aree rurali e la creazione di posti di lavoro locali (a bassa qualificazione), il programma è stato recentemente esteso a Tirana e ad altre città maggiori e comprende anche i primi elementi di una pianificazione dello sviluppo regionale.

L'assistenza PHARE è stata inoltre fornita per i seguenti settori:

- cooperazione statistica, compresa la preparazione del futuro censimento della popolazione,
- sostegno per la liquidazione degli schemi piramidali (in cooperazione con la Banca mondiale),
- istruzione e formazione.

76. Nel 1999 il programma PHARE ammonta, negli stessi settori chiave, a 56,5 milioni di euro (42,5 milioni per il programma nazionale e 14 milioni per la cooperazione transnazionale con Grecia e Italia). Nel contesto del programma per le istituzioni statali e la pubblica amministrazione, è in fase di attuazione un'assistenza finanziaria specifica del PHARE (14,9 milioni di euro a titolo di dono) per coprire le spese prioritarie di funzionamento dei ministeri principali. Questa assistenza è subordinata all'osservanza dei requisiti di condizionalità generali (FMI) e settoriali fissati dalla Commissione. Analogamente, è fornita un'assistenza finanziaria in base al sistema CE di aiuto alimentare (10,5 milioni di euro a titolo di dono) legata alle azioni di riforma del settore agricolo. Nel contesto dello sportello potenziato di aggiustamento strutturale offerto dall'FMI nel quadro del programma economico a medio termine del paese, la CE ha deciso, nel maggio 1999, di offrire all'Albania un prestito fino a 20 milioni di euro collegato al programma ESAF/FMI. La CE ha fornito un'ulteriore assistenza finanziaria per i costi connessi ai profughi del Kosovo (20 milioni pagati; una seconda quota fino a un massimo di altri 20 milioni a fronte dei costi reali sarà versata dopo che il governo albanese avrà presentato una relazione particolareggiata sulle spese).

### **Aiuto umanitario**

77. L'ECHO fornisce già dall'inizio del 1997 aiuto umanitario, in particolare aiuto alimentare, assistenza sanitaria e fornitura di acqua per i gruppi più vulnerabili della popolazione albanese in generale e, dal maggio 1998, specificamente per i profughi del Kosovo in cooperazione con l'UNHCR (1998: 11 milioni di euro). Nel contesto del massiccio flusso di profughi nel 1999 (marzo-giugno), sono notevolmente aumentate le azioni a favore dei campi profughi e delle famiglie di accoglienza (oltre 100 milioni di euro).

78. I programmi di assistenza sono stati portati avanti per tutto il tempo necessario, mentre il sostegno ai gruppi vulnerabili è continuato anche nel 2000. I programmi d'aiuto che il rientro dei profughi ha reso superflui sono stati riorientati al soddisfacimento dei bisogni più urgenti della popolazione locale, soprattutto nel settore dell'assistenza sanitaria e dell'approvvigionamento e smaltimento delle acque. Questo programma ha inoltre rappresentato il proseguimento del precedente programma ECHO in Albania a seguito dei disordini e delle distruzioni del 1997.

### **Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni.**

79. L'attuale accordo sul commercio e la cooperazione commerciale ed economica con l'Albania non contiene clausole di riammissione o dichiarazioni comuni sulla riammissione. L'Albania è inserita nell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE (regolamento del Consiglio n. 2317/95). È anche in atto un completo programma congiunto Commissione europea/Consiglio d'Europa per la riforma del sistema giudiziario albanese in linea con gli standard europei. L'Albania è parte del programma PHARE multi-stato sulla droga e partecipa attivamente, pur se a scala ridotta, a un progetto di riduzione della domanda di stupefacenti. Quanto alla riduzione dell'offerta, l'Albania ha espresso l'intenzione di partecipare con due agenti al progetto PHARE di scambio di funzionari di polizia nel settore della droga, mentre finora non c'è nessuna partecipazione nel settore dello sviluppo di una politica antidroga.

### **III. Inventario delle misure e azioni della Comunità/dell'Unione in atto nelle regioni limitrofe**

#### **Politica**

80. L'UE e la comunità internazionale hanno moltiplicato gli sforzi per stabilizzare la situazione nei Balcani occidentali. L'iniziativa dell'UE, il patto di stabilità per l'Europa sudorientale, è stato adottato il 10 giugno 1999 dall'UE, dai paesi dell'Europa sudorientale e da altre parti. Sarà accolta con favore l'adesione dell'RFJ al patto, dopo che essa avrà adempiuto i propri obblighi. L'UE partecipa inoltre attivamente alla missione delle Nazioni Unite nel Kosovo (UNMIK) ed è responsabile della ricostruzione economica e sociale nella regione. Le relazioni dell'UE con l'Europa sudorientale sono regolate dal processo di stabilizzazione e di associazione, in conformità delle conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 21 e 22 giugno 1999.

81. Fino al 24 marzo 1999 tutti gli Stati membri, tranne Irlanda e Lussemburgo, avevano ambasciate a Belgrado. Quando sono iniziati gli attacchi aerei l'RFJ ha interrotto le relazioni diplomatiche con il Regno Unito, la Francia e la Germania. Italia, Grecia e Svezia hanno mantenuto una sede diplomatica a Belgrado, mentre gli altri paesi hanno chiuso le ambasciate senza interrompere le relazioni diplomatiche. Anche la delegazione della Commissione a Belgrado, che era stata chiusa, è stata in seguito riaperta. Dopo l'accettazione da parte dell'RFJ delle condizioni della comunità internazionale sono state riaperte le ambasciate dei seguenti paesi: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

82. Gli Stati membri che sono anche membri della NATO hanno contribuito all'azione militare che ha portato le autorità dell'RFJ e della Serbia ad abbandonare la loro politica di pulizia etnica nel Kosovo e ad accettare le condizioni del G8 e dell'UE. Il Consiglio dell'Unione ha dichiarato che "a fronte delle politiche estreme e scelleratamente irresponsabili e delle ripetute violazioni delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite l'adozione di gravissime misure, compreso l'intervento militare, è stata tanto necessaria quanto giustificata."

#### **Relazioni economiche, ricostruzione ed assistenza**

83. Dall'inizio della crisi del Kosovo l'UE ha gradualmente elaborato un regime di sanzioni contro l'RFJ e la Serbia che comprende:

- una conferma dell'embargo sulle armi nei confronti dell'RFJ (posizione comune 98/240 del 19 marzo 1998)
- il divieto di esportare attrezzature che possano essere usate per la repressione interna o a fini terroristici nell'RFJ (posizione comune 98/240 del 19 marzo 1998 e regolamento n. 926/98 del Consiglio del 27 aprile 1998)
- una moratoria sulle misure di sostegno ai crediti all'esportazione finanziati dal governo, compreso il finanziamento pubblico alle privatizzazioni in Serbia (posizione comune 98/240 del 19 marzo 1998 e regolamento n. 926/98 del Consiglio del 27 aprile 1998)
- il divieto di rilasciare visti ai responsabili di azioni repressive nel Kosovo (posizione comune 98/240 del 19 marzo 1998)
- il congelamento dei capitali detenuti all'estero dai Governi dell'RFJ e della Serbia (posizione comune 98/326 del 7 maggio 1998 e regolamento n. 1295/98 del Consiglio del 22 giugno 1998)
- il divieto di nuovi investimenti in Serbia (posizione comune 98/374 dell'8 giugno 1998 e regolamento n. 1607/98 del Consiglio del 24 luglio 1998)
- il divieto dei voli ad opera di compagnie aeree jugoslave tra l'RFJ e la CE (posizione comune 98/426 del 29 giugno 1998 e regolamento n. 1901/98 del Consiglio del 7 settembre 1998)
- l'embargo petrolifero (posizione comune 99/273 del 23 aprile 1999 e regolamento n. 900/99 del Consiglio del 29 aprile 1999).

84. *Il Montenegro e il Kosovo sono già stati esonerati dal divieto dei voli e dall'embargo petrolifero. Dal febbraio 1999 il divieto dei voli è stato temporaneamente sospeso, per sei mesi, per quanto riguarda la Serbia ma si stanno inasprendo il divieto di rilasciare visti e le altre sanzioni finanziarie, che riguardano la RFJ nel complesso. Gli effetti sul Montenegro e sul Kosovo sono, per quanto possibile, ridotti al minimo.*

85. Per la ricostruzione del Kosovo nel 1999 la Commissione ha disposto di un bilancio totale di 127 milioni di euro, la cui attuazione è a buon punto. Le azioni concordate con la KFOR, l'UNMIK, l'UNHCR e altri organismi dell'ONU comprendono lo sminamento, la fornitura di materiali destinati alle riparazioni urgenti di abitazioni ed edifici pubblici, il sostegno a servizi pubblici, le dogane e un programma di occupazione e di riabilitazione destinato ai villaggi. Nel luglio 1999 la Commissione ha istituito una task force a Pristina (TAFKO), che ha realizzato questi progetti prima che, nel febbraio 2000, fosse istituita un'Agenzia europea per la ricostruzione. Per il 2000 la Commissione europea dispone di un bilancio totale di 360 milioni di euro al massimo da destinare all'assistenza al Kosovo.

86. Nell'ambito dell'Amministrazione civile internazionale in Kosovo (UNMIK), l'UE è responsabile, in particolare, delle questioni economiche, finanziarie e fiscali a livello generale (quarto pilastro). Le attività si incentrano sulla costituzione di un bilancio consolidato del settore pubblico, comprensivo di un sistema di gestione e di bilancio, sulla creazione di un sistema di riscossione dei dazi doganali e di un'agenzia tributaria centrale, su questioni di carattere bancario e finanziario e sull'elaborazione di un quadro di investimenti a medio termine, settore per settore.

87. Oltre all'aiuto umanitario e all'assistenza alla democratizzazione, *l'assistenza su ampia scala prestata dalla CE al Montenegro è cominciata nel 1998 e si è imperniata sull'agricoltura, l'istruzione e la pubblica amministrazione. L'attuazione dei programmi, ritardata a causa degli attacchi aerei della NATO sull'RFJ, è ripresa subito dopo. Dal 1998 la CE ha impegnato oltre 82,7 milioni di euro a favore del Montenegro, senza contare l'eventuale assistenza bilaterale prestata dagli Stati membri dell'UE. Tale importo comprende un contributo finanziario di 13 milioni di euro per sostenere i costi supplementari derivanti dalla presenza dei profughi kosovari e 10 milioni di euro di assistenza finanziaria diretta nell'ambito del sistema di aiuto alimentare comunitario.* Recentemente (il 20 marzo) la Commissione ha anche annunciato che raddoppierà l'assistenza OBNOVA per il 2000 (da 10 a 20 milioni di euro). Sta lavorando con la BEI per dare avvio alle operazioni della Banca a sostegno del Montenegro. Si lavora inoltre per convincere i ministri delle finanze dell'UE a dare la loro autorizzazione all'assistenza macroeconomica a favore del Montenegro.

### **Aiuto umanitario**

88. La vicenda del **Kosovo** ha ulteriormente complicato la crisi già complessa che regnava nella regione della ex Jugoslavia, sommando nuove ondate di sfollati ad un reticolo già intricato di spostamenti coatti di popolazioni. L'ECHO ha risposto alla crisi del Kosovo in tutte le sue diverse fasi con ingenti mezzi, fornendo un totale di 378 milioni di euro come risposta diretta agli eventi del 1999. Questa somma segna un netto aumento rispetto al 1998, anno in cui l'ECHO aveva messo a disposizione 21,6 milioni di euro a favore delle vittime del primo inasprimento delle tensioni e della violenza in Kosovo. L'impegno iniziale, nel periodo marzo-giugno, si è imperniato sull'accoglienza e la sistemazione di grosse ondate di profughi e sfollati che, in fuga dal Kosovo, si dirigevano nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, in Albania, nel Montenegro, nella Bosnia-Erzegovina. Tra la fine di marzo e il giugno 1999 la Commissione ha destinato 182 milioni di euro a tal fine, prestando l'aiuto umanitario d'urgenza necessario a soddisfare i bisogni alimentari e igienici e a fornire riparo (campi profughi, abitazioni collettive, famiglie d'accoglienza), assistenza sanitaria, sostegno psicosociale, protezione e servizi d'utilità pubblica. L'ECHO ha dato il contributo più ingente all'operazione dell'UNHCR in risposta alla crisi del Kosovo.

89. L'adozione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il 10 giugno 1999, e il conseguente spiegamento della KFOR nel Kosovo hanno determinato un rientro dei molti profughi e sfollati più rapido e massiccio del previsto. Nei successivi mesi dell'anno l'ECHO si è dedicato soprattutto a prestare aiuto umanitario d'urgenza al Kosovo, dove, a causa della distruzione generalizzata delle abitazioni e delle infrastrutture e dei saccheggi diffusi, era necessario fornire ai profughi e agli sfollati rientrati un pacchetto globale d'aiuto che assicurasse loro le condizioni di vita minime per superare l'inverno. Il 16 luglio 1999 la Commissione ha deciso di destinare altri 196 milioni di euro all'aiuto umanitario a favore delle vittime della crisi nella regione.

90. Per il maggio 1999 l'ECHO e l'UNHCR avevano elaborato per il Kosovo un piano globale di assistenza al rientro, che ha poi rappresentato il perno dell'impegno internazionale per l'assistenza umanitaria nella provincia. Le ONG finanziate dall'ECHO, altri donatori e l'UNHCR hanno complessivamente approntato oltre 65.000 soluzioni abitative adeguate al superamento dell'inverno, permettendo così ai profughi rientrati di riparare le loro case danneggiate o distrutte e di poter contare su un ambiente riscaldato per l'inverno. Il programma è stato integrato con progetti agricoli su piccola scala e con la rimozione di mine antipersona e di altro materiale militare inesplosivo. Il rapido spiegamento della task force della Commissione per la ricostruzione del Kosovo (TAFKO) ha permesso di pianificare per tempo la transizione dall'aiuto umanitario alla riabilitazione e all'assistenza alla ricostruzione.

91. I programmi di assistenza nelle repubbliche limitrofe (Montenegro, Albania, FYROM) sono stati portati avanti per tutto il tempo necessario, mentre il sostegno ai gruppi vulnerabili in tali repubbliche è continuato anche nel 2000 per parare alle conseguenze negative della crisi sulla situazione di tali gruppi.

92. Mentre nel secondo semestre 1999 le prospettive per il Kosovo erano promettenti, il drastico deterioramento della situazione in Serbia ha indotto l'ECHO a potenziare l'assistenza, ora più che sestuplicata rispetto agli anni precedenti. I programmi alimentari e igienici a favore delle vecchie comunità di profughi giunti dalla Bosnia-Erzegovina e dalla Croazia si sono rapidamente allargati a 800 000 persone fra profughi, sfollati e gruppi vulnerabili della popolazione locale.

93. Anche la sistemazione degli sfollati giunti dal Kosovo ha comportato un grosso impegno in termini di riabilitazione d'urgenza di centri collettivi e di alloggi privati. Ci si è occupati anche della situazione nelle strutture sociali e sanitarie, che hanno ricevuto un sostegno mirato mediante un minimo di riabilitazione, attrezzature e combustibile da riscaldamento.

94. Prima della crisi nel Kosovo la Commissione aveva destinato 69 milioni di euro al proseguimento del programma post-Dayton in Croazia, Bosnia-Erzegovina e RFJ. A fronte del rapido deterioramento della situazione nella RFJ, i piani iniziali per abolire gradualmente l'assistenza dell'ECHO alla Croazia e alla Bosnia-Erzegovina sono stati invece rispettati, dato che in tali paesi la situazione umanitaria continuava a migliorare e la necessità di programmi d'aiuto classici andava scemando in conseguenza della ripresa economica e sociale generalizzata.

95. Nel 1999 è proseguito il sostegno al processo di rientro in Bosnia-Erzegovina e in Croazia, cui si è affiancato uno sforzo più intenso per assicurare una transizione morbida verso programmi d'assistenza della Commissione a più lungo termine a sostegno del rimpatrio nei due paesi.

### **Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni**

96. Gli accordi bilaterali di riammissione già conclusi con la RFJ non saranno applicati sinché le autorità della RFJ insisteranno affinché per i rimpatri siano utilizzati esclusivamente voli JAT; la maggior parte di questi accordi è stata sospesa unilateralmente dalle autorità della RFJ in reazione all'operazione dell' "Allied Force". Se saranno applicati, tali accordi bilaterali di riammissione con l'RFJ non potranno comunque valere per la riammissione o il rimpatrio degli albanesi del Kosovo, per motivi attinenti soprattutto alla loro sicurezza in Serbia. Finché le autorità responsabili delle violazioni dei diritti umani e dello sfollamento etnico in Kosovo resteranno al potere, il transito in Serbia metterà a repentaglio l'incolumità e il benessere dei kosovari di etnia albanese.

#### **IV. Misure e azioni dell'UNHCR, dell'OIM, del CICR e di altre organizzazioni intergovernative e non governative<sup>2</sup>**

##### **UNHCR**

##### **Sviluppo di capacità/delle istituzioni**

97. Per colmare le lacune della legislazione albanese sull'asilo, l'UNHCR ha offerto al governo del paese competenze e finanziamenti per creare la propria normativa sull'asilo e i profughi e un'adeguata struttura di attuazione. A tal fine è stato istituito un gruppo che ha felicemente concluso i suoi lavori. Il disegno di legge è stato approvato dal Gabinetto dei ministri il 18 settembre 1998 e dal parlamento albanese il 14 dicembre 1998. Un altro aspetto del sostegno dell'UNHCR per il completamento della legislazione in questo settore è il contributo di tale organizzazione al disegno di legge sulla cittadinanza, sotto forma di raccomandazioni che sono state sottoscritte in pieno dal governo. Ciò ha portato all'adozione della nuova Costituzione il 28 novembre 1998. Con tale adozione l'Albania ha fatto un grande passo avanti quanto al rispetto dei suoi obblighi in fatto di diritto d'asilo derivanti dalla convenzione del 1951.

##### **Assistenza ai rifugiati/ai richiedenti asilo**

98. Date le condizioni economiche dell'Albania e considerato l'impatto che la massa di rifugiati rappresenta per la vita economica e sociale del paese, l'UNHCR ha definito un progetto destinato ai rifugiati attualmente nel paese. Il progetto è stato attuato da ONG locali e internazionali e dal governo albanese. L'UNHCR ha anche definito (e continua a portare avanti) un progetto di assistenza e sostentamento per un numero ridotto di rifugiati/richiedenti asilo, sotto forma di un assegno mensile per spese di alloggio, vitto e cure sanitarie. Il progetto è attuato dalla Croce Rossa albanese. I rifugiati/richiedenti asilo che beneficiano di questo progetto sono dei non kosovari, cioè curdi iracheni, pakistani, iraniani e siriani. L'attuazione del progetto è al suo quarto anno e - con alcune modifiche - prosegue durante il 2000. Data questa situazione, l'UNHCR ha istituito un programma multisettoriale di sostegno ai profughi tramite il governo albanese e alcune ONG che operano nel paese. Nell'ambito di tale programma multisettoriale sono stati firmati nove accordi sussidiari che riguardano i settori essenziali di assistenza: alimentazione, trasporti, esigenze domestiche, sanità, infrastruttura, servizi alle comunità e istruzione.

##### **Programma di informazione di massa**

99. Nel tentativo di dissipare le illusioni sull'emigrazione e per consentire agli albanesi di prendere una decisione in cognizione di causa sul loro futuro, l'UNHCR ha avviato nel 1997 un programma di informazione di massa, che è continuato nel 1998. Esso affrontava in modo esauriente i problemi delle partenze illegali, dell'asilo, dello status di rifugiati e i fattori di spinta connessi, come alcuni elementi economici e sanitari.

---

<sup>2</sup> Il testo completo delle relazioni dell'UNHCR e dell'OIM è riportato nell'allegato III. La maggior parte delle misure e azioni descritte è stata intrapresa con il sostegno determinante della Comunità e degli Stati membri.

## Protezione e assistenza dei profughi kosovari

100. Dopo l'afflusso di profughi dal Kosovo, che ha raggiunto il culmine durante il periodo dell'intervento militare della NATO nella Repubblica federale di Jugoslavia, circa 450.000 profughi del Kosovo hanno cercato rifugio in Albania. L'UNHCR ha esteso in conseguenza la sua attività e ha aperto uffici satelliti a Kukes, Shkodra, Durres, Elbasan, Fier e Korce. Per rafforzare la cooperazione con il governo ed altri attori, è stato istituito il Gruppo di gestione della crisi come organo di coordinamento tra Governo, UNHCR, AFOR, OSCE ed altri attori che si occupano dell'emergenza dei flussi di profughi dal Kosovo.

101. La maggior parte di questi ha trovato riparo in famiglie di accoglienza. Al 31 maggio 1999, 275.680 profughi vivevano in famiglie di accoglienza. È stato firmato un accordo con il governo a sostegno delle famiglie di accoglienza, sotto forma di un assegno proporzionato al numero di profughi accolti. Tutte le famiglie di accoglienza sono state registrate dal governo in coordinamento con l'UNHCR.

102. Una delle principali preoccupazioni dell'UNHCR durante tutta la crisi è stata la sicurezza dei profughi, specialmente le donne capofamiglia, i bambini soli e gli uomini in età di leva in certe zone. Non esistono strutture che rispondano efficacemente ai problemi di sicurezza incontrati dai profughi nelle famiglie di accoglienza o nei campi. Benché le autorità albanesi abbiano accettato la loro responsabilità per la protezione dei profughi e dei volontari, la polizia albanese manca di risorse umane e finanziarie, oltre che di formazione, per garantire una sicurezza adeguata. Inoltre, non esistono strutture alternative a protezione dei profughi nei casi in cui la polizia non abbia la possibilità o la capacità di intervenire.

103. La sicurezza dei campi, anche per quanto riguarda la loro localizzazione, è stata fonte di serie preoccupazioni. Tutti i campi profughi nella regione di Kukes erano situati nelle immediate vicinanze della frontiera con la Repubblica federale di Jugoslavia, a tiro dei bombardamenti di confine. All'inizio del maggio 1999, il governo e l'UNHCR hanno firmato un memorandum d'intesa sul trasferimento dei profughi da tutti i campi di Kukes a zone dell'Albania centrale e meridionale. È stata lanciata una campagna d'informazione di massa per mettere i profughi al corrente delle minacce per la sicurezza e della necessità di trasferirsi. Ne è conseguita una presenza residua di meno di 100.000 profughi a Kukes al momento dell'accordo sul ritiro delle forze jugoslave dal Kosovo. Tutti i profughi partiti per l'Albania centrale e meridionale sono stati registrati con la loro destinazione, il che ha consentito ai nuovi arrivati dal Kosovo di ricongiungersi con i familiari. In risposta alle azioni di trasferimento dell'UNHCR, una media di 2.000 profughi alla settimana ha lasciato Kukes.

## Rimpatrio dei profughi kosovari

104. Dopo l'adozione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e l'entrata in Kosovo della KFOR, inizia un massiccio rientro spontaneo dall'Albania al Kosovo. Il 18 giugno 1999 è varato un piano di rimpatrio risultante da un'azione di pianificazione collettiva tra il Gruppo di gestione della crisi e le ONG. Il 28 giugno 1999 l'UNHCR dà il via al rimpatrio organizzato dei profughi dai paesi limitrofi. Di conseguenza, la campagna d'informazione di massa dell'UNHCR in Albania sposta l'accento sul rimpatrio organizzato e sugli aspetti connessi, come la registrazione, il consolidamento dei campi, il modo di affrontare l'inverno e la sensibilizzazione al pericolo delle mine.

105. In seguito al deterioramento della situazione di sicurezza in Albania; in particolare, dall'inizio del flusso di rimpatrio, le attività dell'UNHCR in Albania continueranno a concentrarsi sulla garanzia della sicurezza fisica e sulla protezione della massa residua di kosovari durante il rimpatrio organizzato. L'UNHCR continuerà a fornire assistenza finanziaria alle famiglie di accoglienza. Mentre il numero complessivo di profughi nelle famiglie di accoglienza è notevolmente diminuito grazie al ritmo accelerato di rimpatri, un numero consistente di profughi vulnerabili è rimasto in alloggi privati e richiederà quindi un'adeguata attenzione.

## **OIM**

106. Vari programmi sono svolti in Albania dall'OIM.

- Da anni l'OIM conduce una campagna d'informazione in Albania attraverso la radio e la televisione. La popolazione cui si rivolge la campagna di informazione dell'OIM è il gruppo etnico albanese che intende entrare illegalmente negli Stati membri dell'UE. Il programma radiotelevisivo raggiunge ogni settimana 2,5 milioni di persone in Albania, Kosovo, FYROM, Montenegro, Italia, Belgio, Germania, Svizzera, Austria, ecc.. L'obiettivo principale del programma d'informazione dell'OIM per l'Albania è di fornire informazioni attendibili sulle procedure migratorie regolari per entrare e stabilirsi in vari paesi di destinazione (in particolare l'Italia e la Grecia) e sulle realtà dell'emigrazione, per prevenire flussi illegali.
- L'OIM sta lavorando all'introduzione di sistemi e reti per un rapido scambio di informazioni al fine di prevenire i traffici e di proteggerne le vittime. L'OIM sta attuando un programma speciale, finanziato dall'UE e dagli Stati membri, nell'ambito del programma STOP della Commissione europea (Misure per prevenire e combattere la tratta di donne e bambini e il loro sfruttamento sessuale in Italia/Albania/Kosovo). Sono in fase di avvio con il governo italiano un nuovo programma di protezione di vittime e testimoni e una campagna d'informazione contro la tratta di esseri umani. Questo programma mirerà anche alla costituzione di gruppi di autoassistenza in Albania e alla cooperazione con la polizia, le ONG e le vittime.
- L'OIM contribuisce a rafforzare la capacità di ospedali e centri di cura selezionati che assistono gli sfollati, attraverso l'assegnazione temporanea di équipes mediche e la fornitura di mezzi di trasporto d'urgenza.
- La cooperazione tecnica dell'OIM con l'Albania mira a migliorare le strutture locali per prevenire l'emigrazione illegale dall'Albania verso gli Stati membri dell'UE. L'OIM fornisce consulenze al ministero albanese del lavoro e ad altri enti sui problemi connessi all'occupazione, alle attività generatrici di posti di lavoro, ai programmi di scambio di professionisti, alle questioni legali e ai programmi migratori a breve termine tra l'Albania e gli Stati membri dell'UE.
- L'OIM attua vari progetti inerenti al rimpatrio, al reinserimento economico e allo sviluppo di capacità locali. Negli ultimi 5 anni l'OIM ha rimpatriato più di 3.000 persone dall'Italia. Uno dei più recenti progetti pilota, rivolto specialmente agli sfollati del gruppo etnico albanese e ai profughi kosovari, è un programma comune integrato denominato "Assistenza al rimpatrio volontario e alla reintegrazione di sfollati dalla regione balcanica che hanno trovato protezione temporanea in Italia". Il programma è finanziato dalla Commissione europea e dall'Italia.

## **CICR**

### **(Comitato internazionale della Croce Rossa)**

107. Nel 1998 il CICR:

- ha valutato le condizioni di 12 carceri e stazioni di polizia albanesi e fornito piccoli aiuti materiali ai detenuti;
- ha organizzato per i membri delle forze armate e della polizia 22 presentazioni sui principi umanitari, sulla Croce Rossa e sul problema delle mine;
- ha fornito materiale chirurgico ai principali ospedali del nord dell'Albania e all'ospedale militare centrale di Tirana;
- ha fatto trasmettere per radio i nomi di 3.276 profughi del Kosovo perché i parenti rimasti nel paese avessero notizie circa il luogo in cui essi si trovavano e sulle loro condizioni.

Durante la crisi del Kosovo il Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ha concentrato i propri sforzi in Albania sui profughi ospitati presso famiglie. Il CICR era presente nel paese con 60 funzionari.

### **V. Misure e azioni dell'UNHCR, dell'OIM, del CICR e di altre organizzazioni intergovernative e non governative nelle regioni limitrofe**

108. L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) è l'organizzazione guida per le attività umanitarie dell'UNMIK. L'UNHCR coopera strettamente con altri partner delle Nazioni Unite quali il Programma alimentare mondiale (PAM), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nonché con l'Organizzazione mondiale per le migrazioni (OIM), il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (IFRC) e organizzazioni non governative (ONG), di cui oltre 250 internazionali e 45 locali. È stato istituito un Centro d'informazione della comunità per gli aiuti umanitari allo scopo di agevolare lo scambio d'informazioni e il coordinamento<sup>3</sup>. Gli obiettivi attuali dell'UNHCR in Kosovo consistono nel fornire protezione a rimpatriati, sfollati interni, rifugiati serbi a seguito di conflitti precedenti e residenti locali a rischio, prestare assistenza umanitaria sotto forma di alloggi, aiuti alimentari, cure sanitarie, istruzione e servizi di pubblica utilità, coordinare e gestire il rimpatrio volontario, compreso il numero residuo di rifugiati provenienti da paesi limitrofi, coadiuvare l'UNMIK nel registrare la popolazione del Kosovo e nel ripristinare lo Stato di diritto in tutta la provincia, continuare a fornire assistenza ai gruppi di sfollati e rifugiati più vulnerabili, e ridurre le attività di assistenza umanitaria per privilegiare azioni più sostenibili coinvolti nelle attività di ricostruzione.

109. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), in cooperazione con l'UNHCR, ha gestito il programma umanitario di evacuazione degli albanesi del Kosovo dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. L'OIM gestisce attualmente il trasporto dei rimpatriati e dei loro effetti personali e assiste altresì i governi nel rimpatrio delle persone evacuate in altri paesi nel quadro del suddetto programma di evacuazione.

110. Il Comitato internazionale della Croce rossa (CICR) ha riaperto l'ufficio di Pristina il 24 maggio 1999. I delegati del CICR stanno fornendo assistenza alle strutture sanitarie, effettuano distribuzioni dirette alle persone sfollate all'interno del paese e raccolgono informazioni sui detenuti.

---

<sup>3</sup> Cfr. anche l'allegato III.

## **D. VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE**

### **Albania**

111. Dall'Albania partono e transitano flussi migratori diretti nei paesi europei. Il paese, che non si è ancora ripreso dalla grave crisi del 1997, si è trovato inoltre, nella prima metà del 1999, al centro della più grave crisi di profughi in Europa dalla seconda guerra mondiale. Cionondimeno gli effetti della crisi del Kosovo sulla situazione generale in Albania sono stati positivi, in termini sia politici che economici.

112. Dal 1990 l'Albania sta vivendo una migrazione massiccia. A partire dal 1992 i suoi abitanti lasciano il paese principalmente per motivi economici. L'Albania ha compiuto fondamentali miglioramenti dal 1998, in particolare dalla crisi del Kosovo del 1999, ma resta in realtà il paese più povero d'Europa. L'emigrazione è vista da gran parte della popolazione come l'unica risposta immediata ai problemi economici e all'instabilità sociale del paese. Gli Albanesi sono spesso obbligati ad abbandonare le proprie case a causa della mancanza di sicurezza e delle violazioni dei diritti dell'uomo.

113. Malgrado i notevoli sforzi compiuti dal governo a partire dalla fine del 1997, l'Albania è tuttora caratterizzata da gravi carenze sul piano dell'ordine pubblico e della sicurezza in gran parte del paese, oltre che da problemi di criminalità generalizzata, traffico di armi e corruzione, mentre le forze di sicurezza e le autorità giudiziarie operano in condizioni precarie. Secondo la Missione di vigilanza dell'Unione europea e altre fonti autorevoli, le condizioni di sicurezza si sono ulteriormente deteriorate nel corso del 1999 per via del massiccio afflusso di profughi provenienti dal Kosovo. Il governo albanese ha approvato, alla fine del novembre 1999, progetti di legge per consentire il funzionamento delle forze di polizia e ha iniziato a elaborare, in collaborazione con l'UEO/MAPE, un piano strategico per il rafforzamento della polizia. Questi sforzi, uniti all'assistenza da parte dell'UEO/MAPE per la ricostituzione di forze di polizia valide nonché agli altri tipi di assistenza bilaterale e al contributo fornito per il rafforzamento del potere giudiziario, principalmente attraverso un programma comune CE/Consiglio d'Europa, sono intesi a migliorare l'ordine pubblico. In pratica l'insicurezza continua a ostacolare la cooperazione e l'assistenza, soprattutto nel settore delle infrastrutture, ed è tuttora uno dei fattori responsabili dell'esiguo livello di investimenti stranieri diretti e, più in generale, minaccia il processo di stabilizzazione in corso nel paese.

114. La stabilizzazione macroeconomica è stata confermata ma resta vulnerabile a causa del problema dei profughi e della persistente mancanza di ordine pubblico, mentre occorre ancora affrontare le riforme strutturali nel settore economico (privatizzazioni, settore finanziario). Tutti i governi albanesi hanno perseguito una politica di autolimitazione per quanto riguarda la situazione delle persone di etnia albanese nei paesi limitrofi.

115. La popolazione albanese e il governo si sono comportati in modo encomiabile nel contesto della crisi dei profughi kosovari. Tale crisi, tuttavia, ha in qualche modo distolto l'attenzione del governo e dell'opinione pubblica internazionale dai problemi interni dell'Albania:

- a) in materia di sicurezza sono stati compiuti scarsi progressi: reati gravi quali rapine, rapimenti e omicidi vengono commessi quotidianamente, le guerre tra bande criminali sono all'ordine del giorno, come pure la tratta di persone e il traffico di armi e droga su larga scala, e diverse zone del paese sfuggono tuttora completamente al controllo del governo. La maggior parte dei campi profughi sono stati saccheggiati prima di poter essere smantellati. Va notato, tuttavia, che il governo ha lanciato recentemente una campagna per ripristinare la legalità e lottare contro la corruzione, e la polizia ha condotto visibili azioni contro le bande criminali in varie parti del paese;
- b) stato di diritto: malgrado l'adozione di una serie di misure, la corruzione resta la piaga del sistema amministrativo e giudiziario albanese;
- c) la situazione politica interna è tuttora caratterizzata da confronti al di fuori del contesto democratico, sebbene il ritorno in Parlamento del Partito democratico rappresenti un segnale positivo in vista di una democrazia parlamentare funzionante in Albania;
- d) la capacità dell'amministrazione albanese di assorbire gli ingenti fondi stanziati dalla comunità internazionale per la ricostruzione del paese non è ancora soddisfacente.

116. Data l'attuale situazione sociale ed economica dell'Albania e il persistere, per lo meno nel prossimo futuro, degli attuali fattori di spinta e di freno, è probabile che i flussi migratori da e attraverso l'Albania continueranno.

### **Regioni limitrofe**

117. Lo sfollamento coatto di centinaia di migliaia di persone negli Stati limitrofi, ad opera dell'RFJ, è stato percepito come una minaccia alla stabilità della regione. L'azione militare contro l'RFJ intendeva porre termine alla politica di pulizia etnica nel Kosovo e eliminarne gli effetti. Per impedire che venissero raggiunti gli obiettivi perseguiti con la pulizia etnica era indispensabile un tempestivo, rapido e, per quanto possibile, completo ritorno in Kosovo degli sfollati, in condizioni di sicurezza e nel rispetto della loro dignità. L'accordo basato sulle condizioni del G8 e sulla risoluzione 1244(99) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite rappresentano un importante passo verso questo obiettivo. Nonostante le condizioni di sicurezza, la maggior parte delle persone di etnia albanese ha deciso di avvalersi del diritto al rientro. Tale rientro è stato tuttavia accompagnato da un nuovo sfollamento di non albanesi in numero pari, secondo le stime, ad oltre 200.000, dal Kosovo verso altre parti dell'RFJ e altrove.

118. Anche agli albanesi del Kosovo che beneficiano della protezione temporanea negli Stati membri deve essere fornita l'opportunità di contribuire agli sforzi di ricostruzione del paese. I programmi di evacuazione umanitaria si basano sulla nozione di protezione temporanea e i singoli paesi ospitanti prevedono per le persone cui essi si applicano periodi di durata variabile. Pertanto i programmi di evacuazione umanitaria non comprendono il diritto di rimanere nel paese ospitante allo scadere del periodo previsto, ma non pregiudicano comunque il diritto di chiedere l'asilo.

119. Al fine di creare le condizioni per un ritorno ordinato, l'aiuto umanitario e le azioni di ricostruzione la Comunità internazionale dovrà puntare a garantire la protezione dei rimpatriati, dei profughi e degli sfollati all'interno del paese che rientrano in Kosovo, risolvere rapidamente e in modo efficace la questione dei documenti personali e di quelli che attestano la proprietà, creare le condizioni che consentano di esercitare, nel 2000, l'attività agricola durante il periodo vegetativo e fornire ai rimpatriati abitazioni e servizi sanitari di base, far sì che i bambini possano accedere regolarmente all'istruzione, in un contesto culturale albanese e nella loro madrelingua, garantire ai rimpatriati e agli sfollati all'interno del paese pari possibilità di alloggio e di occupazione nonché di accesso ai servizi pubblici integrati di base, quali la sanità e l'istruzione primaria. In considerazione della gravissima situazione relativa alla sicurezza dei gruppi di etnia non albanese, il loro rientro in Kosovo non può, per il momento, essere incoraggiato né agevolato. Nonostante lo spettacolare miglioramento della situazione degli albanesi del Kosovo, specifici gruppi hanno tuttora bisogno di particolare attenzione nei paesi di asilo e dovranno continuare ad essere protetti (ad esempio i gruppi vulnerabili o che necessitano di una protezione speciale). Data la precarietà delle strutture di alloggio e della situazione socioeconomica e la persistente disfunzione dell'ordine pubblico, tali persone non dovrebbero essere rimpatriate contro la loro volontà in maniera indiscriminata e con indebita urgenza.

120. Per la costruzione di una società democratica e stabile in Kosovo occorre garantire non solo la protezione dei rimpatriati ma altresì la creazione di un contesto di sicurezza per tutte le popolazioni che vivono nel Kosovo, istituendo un legame tra l'aiuto umanitario e la fase di ricostruzione, per giungere rapidamente all'autonomia, alla ricostruzione delle infrastrutture, alla creazione di posti di lavoro e al ripristino dell'attività economica.

121. Il potenziale economico dell'RFJ, in declino da anni, è stato ulteriormente compromesso dalle incursioni aeree. Vi sono segnali che i giovani serbi, soprattutto quelli con una buona formazione, non intravedono alcun futuro economico nell'RFJ e desiderano emigrare. Per diminuire il flusso migratorio dei serbi e di altri cittadini dell'RFJ, occorre ricercare con urgenza i mezzi atti a soddisfare i bisogni elementari della popolazione.

## **E. AZIONI NECESSARIE DA PARTE DELLA COMUNITÀ DELL'UNIONE**

### **Premessa**

Le azioni proposte si incentrano principalmente sull'Albania ma contengono altresì misure specifiche da adottare nelle regioni limitrofe e in particolare in Kosovo.

### **122. Politica estera**

- a) Nel quadro dell'attuale dialogo politico bilaterale, l'UE e l'Albania hanno già raggiunto un'ampia convergenza di posizioni sulle questioni di carattere internazionale e regionale. Il dialogo si è rivelato utile, in particolare, nel contesto degli ultimi conflitti nei Balcani, tra cui la recente crisi in Kosovo. Il proseguimento di siffatto dialogo politico rafforzato costituirebbe uno strumento importante sia sul piano bilaterale sia nell'ambito del patto di stabilità per l'Europa sudorientale, che riveste un ruolo chiave nella regione.

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| Data prevista:            | in corso  |
| Responsabile              | Consiglio |
| Implicazioni finanziarie: | no        |

- b) Attualmente esistono due iniziative dell'UE specificamente destinate all'Albania, entrambe miranti a migliorare l'ordine pubblico e la sicurezza. Il sostegno alla loro attuazione rappresenta un utile strumento di stabilizzazione.

Data prevista: in corso

Responsabile: Missione di vigilanza della Comunità europea/Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

- c) Il processo di stabilizzazione e di associazione rappresenta il principale contributo dell'Unione a sostegno degli sforzi di stabilizzazione nell'Europa sudorientale. Per quanto concerne l'Albania, esiste la possibilità di negoziare un accordo di stabilizzazione e di associazione conformemente alle conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 24-25 gennaio 2000. Tale accordo dovrebbe contenere disposizioni atte a consentire la cooperazione tra l'Albania e l'Unione europea in materia di asilo e di migrazione.

Data prevista: fine 2000

Responsabile: Commissione/Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

- d) In attesa dell'apertura dei negoziati relativi ad un siffatto accordo, le relazioni contrattuali tra la Comunità e l'Albania dovrebbero proseguire sulla base dell'accordo di cooperazione del 1992.

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione/Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

- e) Il traffico illecito di migranti dall'Albania e i reati connessi sono una delle principali preoccupazioni della comunità internazionale. L'Unione europea e i suoi Stati membri devono pertanto continuare ad incoraggiare le autorità albanesi, attraverso i canali diplomatici, a fare tutto il possibile per prevenire e combattere l'immigrazione clandestina.

Data prevista: fine 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: no

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

- f) L'UE manterrà una posizione unitaria nell'ambito del Gruppo degli "Amici dell'Albania".

|                           |                          |
|---------------------------|--------------------------|
| Data prevista:            | in corso                 |
| Responsabile:             | Presidenza e Commissione |
| Implicazioni finanziarie: | no                       |

123. Cooperazione economica e allo sviluppo

- a) Sarebbe necessario mantenere l'assistenza comunitaria all'Albania, in particolare nel contesto di PHARE (che sarà sostituito nel 2000 da CARDS), al fine di compiere ulteriori progressi in materia di stabilizzazione, ripresa, riforma economica e democratizzazione nonché al fine di intensificare la cooperazione regionale.

I settori prioritari per l'assistenza comunitaria sono i seguenti:

- infrastrutture (nazionali e locali)
- riforma delle istituzioni statali e della pubblica amministrazione (comprese dogane, polizia e giustizia)
- agricoltura (incluso il sostegno nell'ambito del sistema di aiuto alimentare comunitario).

|                                 |                                                       |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Data prevista:                  | in corso                                              |
| Responsabile:                   | Commissione                                           |
| Implicazioni finanziarie:       | sì                                                    |
| Linea del bilancio comunitario: | B7-500 (PHARE) + B7-700 (sistema di aiuto alimentare) |

- b) Se necessario, dovrebbe essere fornito aiuto umanitario alle popolazioni più bisognose dell'Albania e delle regioni limitrofe.

|                                 |                          |
|---------------------------------|--------------------------|
| Responsabile:                   | Commissione/Stati membri |
| Implicazioni finanziarie:       | sì                       |
| Linea del bilancio comunitario: | ECHO                     |

- c) La sorveglianza degli sviluppi macroeconomici e il sostegno alla bilancia dei pagamenti dovrebbero essere proseguiti, per quanto necessario.

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione in cooperazione con gli IFI

Implicazioni finanziarie: sì

Linea del bilancio comunitario: BO-211

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri: contributi oggetto di impegno

- d) Si dovrebbe sostenere la democrazia, come pure le ONG, i mezzi di comunicazione indipendenti e la società civile.

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Linea del bilancio comunitario: B7-700

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

- e) Si dovrebbero intraprendere iniziative intese ad alleviare la povertà e a sostenere i settori della pubblica sanità e dell'istruzione.

Data prevista: parzialmente in corso in Albania (TEMPUS, programma di sviluppo delle comunità locali nel quadro di PHARE) e rimanente assistenza umanitaria (ECHO) per i gruppi più vulnerabili della popolazione;  
Nuove iniziative da esaminare nel corso del 2000, sostenute, tra l'altro, mediante, CARDS.

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Linea del bilancio comunitario: B7-542 (e nuova linea di bilancio CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

f) Misure intese a promuovere il rispetto dei diritti umani e delle minoranze

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Linea del bilancio comunitario: B7-700

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

g) Misure intese a prevenire e contrastare la corruzione

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Linea del bilancio comunitario: B7-542 (e nuova linea di bilancio CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

h) Intensificazione della cooperazione con l'Albania nel settore statistico

Data prevista: in corso (PHARE)

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: B7-542 (in futuro CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- i) Programmi comunitari di collegamento sullo sviluppo locale, intesi principalmente al miglioramento delle condizioni di vita, con la reintegrazione dei migranti.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: B7-542 (in futuro CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

124. Principi e azioni specifiche in materia di asilo e migrazione ed altre pertinenti azioni inerenti alla giustizia e agli affari interni

La CE e i suoi Stati membri dovrebbero finanziare o cofinanziare iniziative e programmi destinati ad influire sulla pressione migratoria. Completamento ed integrazione delle iniziative già esistenti a livello dell'UE. Le seguenti iniziative potrebbero essere utilizzate per

- a) rafforzare l'amministrazione e le infrastrutture locali, mediante la formazione e lo sviluppo di capacità in campo istituzionale, anche ai fini della creazione di una struttura amministrativa responsabile dell'esame delle domande di asilo che sia conforme ai requisiti minimi a livello internazionale.

Data prevista: parzialmente in corso (programma di sviluppo delle comunità locali nel quadro di PHARE); ulteriori sviluppi da esaminare nel corso del 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: B7-500 (in futuro CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- b) procedere alla formazione e allo scambio di funzionari tra l'Albania e gli Stati membri dell'UE per questioni connesse alla migrazione e all'asilo.

Data prevista: fine 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- c) fornire assistenza e formazione alle autorità di frontiera, tra l'altro per quanto riguarda i documenti falsi, in cooperazione con la missione consultiva dell'UEO in Albania.

Data prevista: in corso (PHARE; azione comune dell'UE)

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri in cooperazione con l'UEO

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: B7-542 (in futuro CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- d) Incaricare l'EUMM di sorvegliare attentamente i flussi migratori in cooperazione con le organizzazioni internazionali attive in questo campo.

Data prevista: metà del 2000

Responsabile: Consiglio

Implicazioni finanziarie: sì  
[SI RICHAMA L'ATTENZIONE SUL FATTO CHE IL FUTURO DELL'EUMM  
NON È ANCORA DEFINITO, E TANTO MENO IL SUO FINANZIAMENTO]

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- e) dato che le organizzazioni di immigrazione clandestina sono spesso legate al traffico di armi e di stupefacenti, intensificare la lotta contro questi tipi di traffico al fine di frenare il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Favorire una più attiva partecipazione dell'Albania agli attuali programmi comunitari multi-Stato quali quelli sulla cooperazione doganale e sulla droga nonché sul potenziamento delle capacità in materia di applicazione della legge nell'Europa sudorientale.

Data prevista: parzialmente in corso nel quadro di PHARE; ulteriori sviluppi da esaminare nel 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: B7-542 (in futuro CARDS)

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- f) potrebbe essere utile una base giuridica internazionale per la lotta contro il traffico di migranti. Sulla scorta di un'iniziativa comune dei governi austriaco e italiano è attualmente in corso di elaborazione a Vienna un "Progetto di protocollo contro il traffico/l'introduzione clandestina e il trasporto illecito di migranti per via aerea, marittima e terrestre" da parte di un comitato ad hoc, nel contesto più ampio di una convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero appoggiare appieno la rapida messa a punto di tale proposta in vista di una sua celere attuazione. Va notato in tale contesto che un documento specifico (circolare 896) è stato adottato dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) nel dicembre 1998. Esso prevede "misure transitorie per lottare contro le pratiche pericolose connesse al traffico o al trasporto di migranti per via marittima", che gli Stati possono già applicare su base volontaria. Una rapida attuazione di queste misure potrebbe contribuire a frenare il traffico di migranti.

Data prevista: parzialmente in corso; ulteriori sviluppi da esaminare nel 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: sì

- g) la prospettiva di migliori opportunità economiche in Europa è spesso dovuta alla mancanza di informazioni realistiche e di prima mano. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero pertanto continuare a finanziare campagne di informazione in Albania e nelle regioni limitrofe, da trasmettere per radio e televisione, destinate alle persone che intendono immigrare illegalmente negli Stati membri dell'UE. Ci si dovrebbe avvalere dell'esperienza e delle competenze dell'OIM e dell'UNHCR in merito a tali campagne.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

- h) L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero incoraggiare le autorità albanesi a dare piena applicazione agli accordi di riammissione vigenti, comprese le clausole relative all'obbligo di riammettere cittadini di paesi terzi entrati nel territorio di un'altra Parte dopo essere transitati dall'Albania.

Data prevista: metà del 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: no

- i) concludere accordi di riammissione per le seguenti categorie di persone che non soddisfano le condizioni in vigore per l'ingresso o il soggiorno nel territorio dello Stato membro: a) cittadini albanesi e delle regioni limitrofe, b) cittadini di paesi terzi e apolidi i quali, dopo essere arrivati dall'Albania o dalle regioni limitrofe, hanno fatto ingresso o hanno soggiornato clandestinamente nel territorio dello Stato membro.

Data prevista: prospettiva di un nuovo accordo da esaminare ulteriormente nel corso del 2000

Responsabile: Commissione e Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

- j) l'Europol dovrebbe potenziare la sua capacità operativa in materia di lotta contro l'immigrazione clandestina che parte o transita dall'Albania e dalle regioni limitrofe. Occorrerebbe altresì prevedere un rafforzamento della cooperazione tra forze di polizia ai fini di uno scambio di informazioni destinato a contrastare le organizzazioni criminali coinvolte nell'immigrazione clandestina, nel traffico di stupefacenti e nella prostituzione.

Data prevista: fine 2000

Responsabile: Consiglio/EUROPOL/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea di bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

- k) sostenere iniziative e programmi in materia di rimpatrio e reinserimento nonché di rafforzamento delle capacità delle autorità locali per quanto riguarda l'accoglienza e il reinserimento dei rimpatriati, comprese le vittime di sfruttamento sessuale. Le competenti autorità dovrebbero essere assistite nei loro sforzi per fornire accoglienza temporanea, specialmente alle persone provenienti dalla regione.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario:

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

l) sostenere programmi miranti a incentivare il rimpatrio volontario e piani di reinserimento sostenibili. In cooperazione con le organizzazioni internazionali:

- nell'ambito delle attività in corso intese a migliorare le condizioni di vita, individuare le eventuali opportunità in materia di assistenza al reinserimento/sviluppo di capacità a favore di potenziali rimpatriati a livello comunale, in cooperazione con ONG locali ed europee, agenzie governative, organizzazioni internazionali con sede nei Balcani

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: B7-700

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

- sostenere misure volte a sviluppare il sistema di asilo in Albania creando il quadro giuridico appropriato, promuovendo l'integrazione sostenibile dei profughi, facilitando il reinsediamento dei casi approvati e il rimpatrio dei casi respinti

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

- organizzare i rimpatri

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

- m) studiare come coordinare meglio le numerose iniziative dell'UE, dei suoi Stati membri e delle varie organizzazioni internazionali (OSCE, UNHCR, PSNU, UEO, Consiglio d'Europa) già in corso in Albania nei settori della giustizia, della migrazione e degli affari interni. Un maggiore coordinamento di tali iniziative è necessario al fine di evitare sovrapposizioni e doppioni e di sorvegliarne i risultati

Situazione/data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri  
nell'ambito del Gruppo degli "Amici  
dell'Albania

Implicazioni finanziarie: no

- n) promuovere l'integrazione nella società dei cittadini albanesi che risiedono legalmente negli Stati membri

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: EQUAL

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri:

- o) valutare l'esperienza acquisita per quanto concerne il programma umanitario di evacuazione (PVE) a favore degli albanesi del Kosovo dal punto di vista dell'UE ed elaborare una relazione sugli insegnamenti utili per la futura cooperazione dell'UE

Data prevista: fine del 2000

Responsabile: ' Consiglio

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario:

Eventuale sostegno finanziario degli Stati membri:

Necessità di esperti degli Stati membri: