



## **SCHEDA DI LETTURA N. 127**

### **ESITI DEL CONSIGLIO AFFARI ESTERI**

Bruxelles, 15 dicembre 2014

*Il 15 dicembre 2014 a Bruxelles ha avuto luogo la 3361<sup>a</sup> sessione del Consiglio affari esteri, alla presenza dell'[Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini](#), e del commissario Johannes Hahn, con delega a politica europea di vicinato e negoziati di allargamento. L'Italia era rappresentata dal ministro Gentiloni*

*Il Consiglio ha approvato, tra l'altro, conclusioni sulla Siria e sulla Bosnia Erzegovina e su Amici, l'iniziativa di coordinamento per l'investimento nel Mediterraneo meridionale, ma si è discusso anche di Libia, Ucraina, e infine ebola, già oggetto del Consiglio affari esteri del 12 dicembre e all'ordine del giorno anche del Consiglio europeo del 18 dicembre.*

#### **1) La situazione in Siria**

Dopo una discussione approfondita con l'inviato speciale per le Nazioni Unite, Staffan de Mistura, che ha avuto luogo il 14 dicembre, il Consiglio affari esteri ha adottato delle [Conclusioni sulla Siria](#). In tale documento si comincia a tratteggiare quella strategia integrata nei confronti della Siria, da più parti auspicata ed oggetto di riflessione all'interno dell'UE.

In tale documento si assume l'impegno di continuare ad incoraggiare ogni sforzo perché sia raggiunta una soluzione politica in grado di mantenere l'unità, la sovranità, l'integrità territoriale, nonché il carattere multietnico e multiconfessionale della Siria.

Totale appoggio viene espresso all'operato di De Mistura ed al suo progetto di raggiungere un ridimensionamento (de-escalation) strategico della violenza quale premessa per un processo politico più ampio e sostenibile.

In particolare, si afferma che "una soluzione durevole del conflitto può essere realizzata solo attraverso un processo politico ad iniziativa siriana che determini una transizione" e che "soddisfi le aspirazioni di tutti i cittadini". Viene dunque rivolto un appello perché tutti gli attori siriani "dimostrino un impegno chiaro e concreto a tale processo e assicurino il coinvolgimento della società civile e delle donne". In quest'ottica si incoraggiano i gruppi di opposizione siriani, interni ed esterni, a unirsi dietro ad una strategia comune al fine di presentare un'alternativa al popolo siriano.

Con specifico riferimento alla dimensione umanitaria sono state condannate "senza riserve" le atrocità, le violazioni dei diritti umani e gli abusi perpetrati in Siria sia dal regime di Assad sia da ISIL o altri gruppi terroristici. Viene anche richiesto al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di adire in proposito la Corte penale internazionale. Il par. 8 contiene un appello a tutte le parti coinvolte per il rispetto del diritto internazionale umanitario e perché aiuto umanitario sia garantito a tutti coloro che ne hanno bisogno, con particolare riferimento agli individui vulnerabili, anche nelle aree difficilmente raggiungibili. Il Governo Assad è stato sollecitato ad eliminare il proprio programma di armi chimiche "completamente e irreversibilmente", distruggendo le infrastrutture di produzione e fornendo prova dell'avvenuto abbandono del programma medesimo.

Si è rivolta attenzione anche all'aspetto finanziario della crisi al livello regionale, ricordando l'impegno dell'Unione europea con la mobilitazione di 3 milioni di euro a favore non solo dei rifugiati e degli sfollati ma anche dei paesi confinanti, le cui comunità rischiano di risentire della pressione costituita dal massiccio afflusso di rifugiati. Specifiche azioni di assistenza saranno predisposte sia in Siria che nei paesi vicini, con interventi finanziabili, oltre che con l'esistente "Fondo fiduciario per la ripresa in Siria", anche tramite il neo-istituito Fondo fiduciario regionale dell'Unione europea", per la cui istituzione anzi il Consiglio affari esteri ha espresso la propria soddisfazione.

Con peculiare riferimento alla situazione nei paesi confinanti, il par. 11 riconosce gli sforzi compiuti da Libano, Giordania e Turchia nel dare accoglienza ai rifugiati siriani e nel gestire comunità di accoglienza a loro volta fragili e si assume l'impegno a continuare ad assicurare assistenza a questi paesi. Vengono riconosciute, infine, le importanti sfide relative alla sicurezza che coinvolgono in particolare il Libano e la Giordania.

## 2) La prospettiva europea della Bosnia Erzegovina

Il Consiglio affari esteri si è occupato anche della prospettiva europea della Bosnia Erzegovina, in una riflessione che assume un'importanza particolarmente significativa alla luce del rapporto della Commissione europea "[Bosnia and Herzegovina, Progress report, 2014](#)" (si veda anche il relativo [comunicato stampa](#)). Diversamente dagli altri paesi della regione, infatti, la Bosnia Erzegovina ha compiuto progressi molto limitati nel realizzare i criteri di adesione, a causa della mancanza di appoggio politico genuino da parte della *leadership* locale, dell'assenza di un meccanismo di coordinamento sulle questioni europee e di rilevanti contrasti interni sulle competenze<sup>1</sup>.

Le condizioni *in loco*, e segnatamente l'esistenza del coinvolgimento ed impegno necessari per continuare il processo di adesione, sono state oggetto di verifica da parte dell'Alto rappresentante e del Commissario Hahn durante una [visita a Sarajevo](#) ad inizio dicembre. Di questa l'Alto rappresentante ha fornito una valutazione del tutto positiva, concludendo che è possibile ipotizzare un nuovo inizio per l'Unione europea e la Bosnia Erzegovina<sup>2</sup>.

Nelle [Conclusioni sulla Bosnia Erzegovina](#) si è dunque reiterato l'impegno alla prospettiva europea ed all'integrità territoriale del paese, unito e sovrano. Si è quindi concordato un nuovo approccio per il percorso di adesione: l'Alto rappresentante ed il Commissario per la politica di vicinato avvieranno negoziati con i *leader* locali per la conclusione di un accordo scritto, da sviluppare ed attuare in consultazione con la società civile.

In tale accordo dovrebbero essere concordate le specifiche riforme da intraprendere nel quadro del processo di accessione all'Unione europea, previa consultazione con l'UE e nel rispetto dell'*acquis* consolidato. Il fine perseguito è quello di stabilire funzionalità ed efficienza a tutti i livelli di governo e permettere alla Bosnia ed Erzegovina di prepararsi all'ingresso nell'Unione. Le riforme da avviare, coerentemente con i cosiddetti "criteri di Copenhagen"<sup>3</sup>, sono innanzitutto di natura socio-economica (inclusi il patto per la crescita e l'occupazione, uno Stato di diritto e una buona *governance*). Particolare rilievo verrà, inoltre, riservato a questioni di funzionalità concordata, compreso il meccanismo di coordinamento dell'UE. In proposito le [Conclusioni del Consiglio affari generali](#) tenutosi il 16 dicembre 2015 affermano che "la creazione (in Bosnia Erzegovina) di un meccanismo effettivo di coordinamento sulle questioni europee migliorerebbe l'interazione tra il paese e l'Unione europea, anche con riferimento ai

---

<sup>1</sup> Proprio sulla scorta di questi elementi i Ministri riuniti a Bruxelles il 16 dicembre in sede di [Consiglio affari generali](#) hanno espresso la propria viva preoccupazione (par. 48 delle Conclusioni).

<sup>2</sup> Si vedano i commenti dell' [Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini](#) sul Consiglio affari esteri del 15 dicembre 2014.

<sup>3</sup> Sono noti come "criteri di Copenhagen" i requisiti che deve soddisfare ogni Stato candidato all'adesione dell'Unione europea per poter aderire all'UE. Per maggiori dettagli si veda il [sito della Commissione europea](#).

finanziamenti dello strumento di pre-accessione". E' stato, anzi, chiaramente specificato che progressi in questo frangente "aprirebbero la strada perché la Bosnia Erzegovina possa beneficiare pienamente dei fondi disponibili".

### 3) L'iniziativa di coordinamento per l'investimento nel Mediterraneo meridionale (AMICI)<sup>4</sup>

Il Consiglio ha adottato altresì le [Conclusioni su "AMICI"](#), in cui l'Alto rappresentante ed il Commissario per la politica di vicinato sono stati incaricati di perseguire la realizzazione di una specifica iniziativa che coinvolga i paesi del vicinato meridionale rispondendo all'esigenza di un maggiore coordinamento in programmi di investimento e di un rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione regionale. Le finalità perseguite sono quelle di una crescita economica inclusiva, dello sviluppo del settore privato e della creazione di occupazione.

L'iniziativa si pone all'interno del quadro istituzionale esistente e mirerà ad ottimizzare il dialogo tra attori rilevanti e donatori, al fine di fornire in maniera più efficace supporto ai *partner* del Mediterraneo meridionale. Si auspica così di offrire investimenti più focalizzati, con un maggiore impatto socio-economico, in linea con le priorità europee ma anche dei *partner*.

Il par. 4 delle Conclusioni relative all'iniziativa delinea un'ipotesi operativa delle modalità di coordinamento, che dovrebbero svolgersi su un triplice piano:

- 1) nazionale, ove possibile, nell'ambito della programmazione congiunta;
- 2) di attuazione. Verrebbero coinvolti i consulenti locali UE per lo sviluppo ma anche gli Stati membri dell'Unione attraverso il Comitato per lo strumento per il vicinato europeo e nell'ambito del Fondo di investimento per la politica di vicinato;
- 3) dialogo regionale o internazionale, che coinvolgerà la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna, gli Stati membri, le istituzioni finanziarie europee ed internazionali, eventuali altri donatori, i *partner* medesimi, nonché il Segretariato dell'Unione per il Mediterraneo. Quest'ultimo potrebbe - a giudizio del Consiglio - facilitare sensibilmente il dialogo al livello settoriale.

### 4) La crisi ebola

Il Consiglio ha esaminato il rapporto del Coordinatore dell'UE sullo stato dell'epidemia e sulla risposta data dall'Unione, che ha impegnato più di 1,1 miliardi di euro. Dati divulgati dal [Centers for disease control and prevention](#) statunitense, aggiornati al 9 dicembre 2014, calcolano un totale di 18.464 casi (11.699 dei quali confermati in laboratorio) e di 6.841 morti. L'Organizzazione mondiale per la sanità ha pubblicato, nell'agosto 2014, una "[Ebola response roadmap](#)", finalizzata a coordinare gli aiuti internazionali e fornire assistenza ai Governi ed ai *partner* con l'obiettivo di fermare la trasmissione del *virus* nei paesi interessati ed impedirne la diffusione internazionale. Il [situation report](#) più recente è datato 10 dicembre 2014.

Il 24 ottobre è stato nominato un Coordinatore ebola per l'Unione europea, il commissario per l'aiuto umanitario e la gestione delle crisi [Christos Stylianides](#), di nazionalità cipriota. E' stata, inoltre, posta in essere una *task force* che riunisce quotidianamente rappresentanti di Stati membri, dei servizi della Commissione, del Servizio europeo per l'azione esterna, dell'ONU, della Croce rossa e di organizzazioni non governative<sup>5</sup>.

L'emergenza ha avviato una riflessione su un duplice livello, in termini cioè di assistenza ai paesi colpiti e di misure precauzionali per un possibile espandersi del *virus* in Europa.

---

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli sui partner meridionali dell'Europa (Marocco, Algeria Tunisia, Libia, Egitto, Israele, Palestina, Giordania, Siria, Libano), si rinvia alla nota sintetica sull'argomento pubblicata sul sito del [Parlamento europeo](#).

<sup>5</sup> Sul sito della Commissione europea [una pagina è dedicata alla crisi dell'ebola](#) e contiene costanti aggiornamenti sull'evoluzione della situazione e sull'impegno dell'Unione.

## a) Assistenza ai paesi dell'Africa occidentale

I termini della risposta finora fornita dall'Unione europea e dai suoi Stati membri sono riassunti in un [documento pubblicato sul sito della Commissione](#) l'8 dicembre 2014:

- contributi finanziari per un totale di 1,1 miliardi di euro, impiegati per fronteggiare i bisogni più immediati, migliorare le infrastrutture sanitarie, promuovere azioni di sensibilizzazione ma anche prevenire che il contagio si estenda ai paesi vicini;
- invio di materiale di emergenza (ad esempio laboratori portatili, ambulanze e ospedali da campo ma anche supporto logistico) e dispiegamento di personale specializzato, sanitario e non;
- finanziamento per la ricerca di cure e vaccini.

Poiché però nei paesi dell'Africa occidentale coinvolti quella che era nata come un'emergenza sanitaria si è poi evoluta in una crisi economica e sociale<sup>6</sup>, è in corso una riflessione sulle misure di medio e lungo termine da adottare al fine di fornire un sostegno che sia il più possibile efficace nel lungo periodo. La finalità da perseguire dovrebbe essere quella di sviluppare capacità tali da far sì che eventuali, ulteriori epidemie che interessino in futuro l'area non siano così pericolose<sup>7</sup>.

Possibili principi generali a cui ispirare gli interventi di medio-lungo termine potrebbero essere:

- 1) garantire una reale copertura nazionale per le infrastrutture sanitarie e per le catene di approvvigionamento dei farmaci;
- 2) ampliare la disponibilità di personale medico e paramedico, per far fronte in maniera più efficace e eventuali, future esigenze;
- 3) promuovere lo stanziamento, possibilmente tramite risorse proprie dei governi interessati, di risorse a favore di settori quali la sanità;
- 4) ridurre al minimo le perturbazioni economiche mediante l'adozione di misure per la continuità operativa nei settori produttivi dell'economia e nei canali di comunicazione chiave (aeroporti, porti, miniere, piantagioni, mercati, ecc);
- 5) strutturare le amministrazioni locali in modo da garantire, in caso di crisi, una risposta governativa più efficace, con particolare riferimento alla diffusione di informazioni a tutta la comunità.

E' dunque auspicabile che i programmi di finanziamento esistenti, sia dell'UE che degli Stati membri, siano integrati alla luce dei principi sopra elencati.

## b) Misure precauzionali di tutela per l'Europa

Gli esperti concordano nel ritenere improbabile che il *virus* dell'ebola approdi in Europa. Nonostante ciò, le [Conclusioni del Consiglio europeo](#) del 24 ottobre 2014 avvertono che "con i primi casi confermati di infezioni da Ebola in Europa, rivestono la massima importanza lo stato di preparazione nell'Unione europea e ulteriori interventi a protezione dei paesi dell'Unione europea e dei suoi cittadini, in particolare le misure precauzionali volte a ridurre il rischio di contagio, comprese azioni preventive coordinate all'interno dell'UE, come la condivisione di informazioni e migliori prassi, la formazione dei professionisti sanitari e, se del caso, lo *screening* in entrata" (par. 14).

---

<sup>6</sup> Si veda, in proposito, l'aggiornamento sull'impatto economico dell'epidemia di ebola 2014 in Liberia, Sierra Leone e Guinea sul sito della [Banca Mondiale](#) (2 dicembre 2014). Previsioni curate dal [Gruppo ebola](#) della [Banca Mondiale](#) (8 dicembre 2014) conferma che "se il virus continua a proliferare nei tre Stati più colpiti ed a espandersi nei Paesi limitrofi, l'impatto finanziario regionale biennale potrebbe raggiungere i 32,6 milioni di dollari per la fine del 2015, fornendo un colpo potenzialmente catastrofico a Stati già fragili".

<sup>7</sup> Si vedano, a questo proposito, [le Conclusioni del Consiglio sull'ebola](#), adottate il 17 novembre 2014, in cui si sottolinea "l'importanza di (...) ricostruire i sistemi sanitari di questi paesi" (par. n. 12) e di "affrontare questioni a più lungo termine riguardanti la resilienza, la riduzione della povertà, l'impatto sociale, la capacità nel settore dell'educazione, l'agenda più ampia di costruzione della pace" (par. n. 13).

A questo proposito la [Commissione europea](#) riferisce della predisposizione di preparativi e coordinamento della gestione del rischio per eventuali, anche se poco probabili, trasmissioni del virus in Europa oltre che della predisposizione di un sistema di evacuamento per personale sanitario europeo eventualmente contagiato ("medevac").

L'Unione europea ha intenzione di organizzare, tra febbraio e marzo 2015, un incontro di alto livello che riunisca tutti gli attori internazionali attivi in Africa occidentale, in vista di un più ampio ed efficace coordinamento degli interventi anche nel medio e lungo periodo.

---

*18 dicembre 2014*

*A cura di Laura Lo Prato*

*Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))*