



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

Strasburgo, 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo -
Consentire ai partner di prevenire e gestire le crisi**

COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo - Consentire ai partner di prevenire e gestire le crisi

1. Introduzione

Gli eventi verificatisi in Africa, nel vicinato europeo e in altre parti del mondo evidenziano una situazione drammatica, e in costante deterioramento, sotto il profilo della sicurezza, con oltre 1,5 miliardi di persone che vivono in regioni fragili e teatro di conflitti. Stando alle tendenze attuali, questo numero dovrebbe salire a 2 miliardi entro il 2030. Il fatto che i paesi in situazione di fragilità non abbiano raggiunto gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) dimostra come conflitti violenti e una governance carente costituiscano tuttora sfide cruciali in termini di sviluppo. La fragilità e la violenza sono inoltre accentuate da nuove minacce quali il terrorismo e la criminalità organizzata¹.

È di fondamentale importanza coordinare l'azione esterna, che si avvale degli strumenti dell'Unione europea (UE) a livello di diplomazia, di sicurezza, di sviluppo e di aiuti umanitari, per ripristinare la fiducia e garantire che le istituzioni dei paesi partner siano in grado di affrontare le sfide. Gli strumenti utilizzati dall'UE per l'azione esterna svolgono ruoli diversi e complementari. Il collegamento tra sicurezza e sviluppo è un principio chiave dell'approccio generale dell'UE ai conflitti e alle crisi esterni² e un elemento complementare alle politiche in materia di sicurezza interna, di sicurezza marittima e in altri settori. Occorre tuttavia rafforzare l'approccio globale dell'UE per colmare le lacune che caratterizzano attualmente i suoi interventi. Questo vale, ad esempio, per la formazione impartita dalle missioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), la cui sostenibilità e la cui efficacia hanno risentito, in certi casi, della mancanza di dotazioni essenziali nel paese partner.

In questo contesto va inoltre sottolineata l'esistenza di diversi quadri politici di grande pertinenza sia per la sicurezza che per lo sviluppo, alcuni dei quali sono in fase di revisione, come la politica europea di vicinato³, il quadro di sviluppo post-2015, il riesame strategico della politica estera, ma anche la strategia dell'UE per la sicurezza marittima e l'agenda europea sulla sicurezza.

Basandosi sulle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2013⁴ e sulla dichiarazione rilasciata in occasione del vertice UE-Unione africana dell'aprile 2014⁵, la presente comunicazione congiunta individua lacune e propone misure correttive. Viene affrontata la questione del materiale necessario

¹ *World Development Report 2011* della Banca mondiale: *Conflict, Security and Development*, Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final, comunicazione congiunta "L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni", 11.12.2013; doc. 9644/14 del Consiglio, conclusioni del Consiglio sull'approccio globale dell'UE, 12.5.2014; documento di lavoro congiunto dei servizi SWD(2015) 85 final, 10.5.2015.

³ JOIN (2015) 6 final, documento di consultazione congiunto "Verso una nuova politica europea di vicinato", 4.3.2015.

⁴ EUCO 217/13, conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013, 20.12.2013.

⁵ Doc. 8370/14 del Consiglio, allegato 1, dichiarazione del quarto vertice UE-Africa del 2-3 aprile 2014, 2.4.2014.

per potenziare le capacità dei paesi partner in materia di sicurezza, escludendo però le armi letali che non saranno fornite dall'UE.

2. Il collegamento tra sicurezza e sviluppo nelle politiche dell'UE

Come indicato nei trattati, l'azione esterna dell'UE si prefigge, tra l'altro, di “preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale [...]” e di “favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà”⁶. I trattati impongono inoltre l'obbligo di garantire la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna nell'ambito di questi obiettivi⁷.

Se il suo obiettivo principale è la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà⁸, la politica di sviluppo dell'UE affronta anche questioni quali lo sviluppo sostenibile, le disuguaglianze, l'ingiustizia sociale e le violazioni dei diritti umani, di fondamentale importanza per eliminare le cause all'origine dell'insicurezza e dei conflitti. D'altro canto, gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo devono essere tenuti in considerazione anche nel definire altre politiche dell'UE che possono avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo. In quest'ottica, la comunicazione della Commissione del 2011 dal titolo “Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento”⁹ e le relative conclusioni del Consiglio del 2012¹⁰ hanno ribadito la necessità di affrontare in via prioritaria le sfide connesse alla sicurezza, alla fragilità e alla transizione.

L'UE ha inoltre competenza per definire e attuare la politica estera e di sicurezza comune (PESC), compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune. La PSDC, che è parte integrante della PESC, conferisce all'UE capacità operative di esecuzione. L'Unione può avvalersi dei mezzi della PSDC in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite¹¹, e svolgere in questa veste un gran numero di compiti¹².

È chiara la necessità di rafforzare reciprocamente gli interventi in materia di sicurezza e sviluppo. L'UE ha insistito più volte sul fatto che “la sicurezza è uno dei prerequisiti dello sviluppo”¹³ e che “senza sviluppo ed eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura”¹⁴. Creare e promuovere condizioni politiche, sociali ed economiche atte a favorire la stabilità è indispensabile per la sicurezza di un paese e condizione preliminare per il suo sviluppo. Questo collegamento tra sicurezza e sviluppo è di fondamentale importanza per massimizzare l'efficacia dell'azione esterna dell'UE.

⁶ Articolo 21, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE).

⁷ Articolo 21, paragrafo 3, del TUE; articolo 205 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁸ Articolo 208 del TFUE.

⁹ COM(2011) 637 definitivo “Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento”, 13.10.2011.

¹⁰ Doc. 9369/12 del Consiglio, conclusioni del Consiglio “Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento”, 14.5.2012.

¹¹ Articolo 42 del TUE.

¹² Articolo 43 del TUE.

¹³ Doc. 15895/03 del Consiglio, strategia europea in materia di sicurezza, 8.12.2003.

¹⁴ Doc. 15097/07 del Consiglio, Sicurezza e sviluppo - Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, 20.11.2007. Relazione del Parlamento europeo (A8-0039/2015) sulla relazione annuale dell'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

Per poter garantire la sicurezza e lo sviluppo sul suo territorio, un paese deve avere o acquisire capacità adeguate in tutti i settori critici, comprese la sicurezza e la difesa. Oltre a stabilizzarsi, il paese potrà così contribuire in modo costruttivo alla pace, alla stabilità e alla prevenzione delle crisi nella sua regione.

2.1 Azioni in corso per potenziare le capacità

Gli sforzi attualmente profusi dai paesi partner per potenziare le proprie capacità in materia di sicurezza interessano un certo numero di settori, utilizzano vari strumenti e mirano a creare istituzioni efficienti, legittime e durature, anche garantendo l'efficacia dei settori della giustizia e della sicurezza, del controllo delle frontiere e delle guardie costiere. Nelle attività di potenziamento delle capacità rientrano l'accesso agli strumenti internazionali, il dialogo politico, la cooperazione tecnica (comprese la ricerca congiunta e l'innovazione), la formazione (trasferimento delle conoscenze¹⁵ e miglioramento delle competenze¹⁶) e la fornitura di attrezzature e materiale di base. La formazione nel settore della sicurezza, che mira a rafforzare la capacità dei partner di garantire la stabilità e la protezione dei cittadini, può precedere l'entrata in servizio oppure essere integrata nelle fasi operative attraverso il tutoraggio o l'addestramento e il sostegno durante il servizio. Le dotazioni fornite ai partner possono comprendere hardware per la comunicazione, materiale di sopravvivenza e strutture da campo, materiale medico, mezzi di trasporto e altri dispositivi di protezione delle forze armate.

Nel corso degli anni l'UE ha progressivamente aumentato il sostegno al collegamento tra sicurezza e sviluppo, con interventi nell'ambito delle sue diverse politiche e dei suoi vari strumenti.

I mandati di molte delle 34 missioni e operazioni PSDC condotte finora comprendevano anche il potenziamento delle capacità di coloro che operano per la pace e la sicurezza nei paesi partner. Il potenziamento delle capacità, ad esempio, è un elemento centrale del mandato di tre missioni PSDC avviate dall'UE nel 2014. La missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina) fornisce supporto strategico, consulenza e tutoraggio. La missione militare consultiva dell'UE nella Repubblica centrafricana (EUMAM RCA) aiuta le autorità del paese a preparare la prossima riforma del settore della sicurezza sostenendo il potenziamento delle capacità, l'innalzamento degli standard e il processo volto a rendere le forze armate moderne, efficienti e responsabili. La missione civile PSDC dell'UE in Mali (EUCAP Sahel Mali) sostiene la ristrutturazione delle forze di sicurezza interne (polizia, "gendarmerie" e "garde nationale"). L'obiettivo è aiutare le autorità maliane a garantire l'ordine costituzionale e democratico e a creare le condizioni per una pace duratura. La missione combina attività di formazione e consulenza strategica.

Negli ultimi dieci anni, l'UE ha notevolmente aumentato i finanziamenti erogati e l'impegno profuso, nell'ambito della sua cooperazione allo sviluppo, per sostenere i settori della giustizia e della sicurezza nei paesi partner, utilizzando una vasta gamma di strumenti in tutto il mondo.

Ora come ora, le azioni a favore della pace e della sicurezza sono finanziate dal bilancio dell'UE, in parte tramite lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace¹⁷ (IcSP) e il precedente strumento per la stabilità¹⁸ (IfS). Nell'ambito di un progetto di più ampia portata per il potenziamento

¹⁵ Anche per quanto riguarda le azioni penali, l'assistenza giuridica reciproca, il sostegno alle vittime e il diritto a un processo equo.

¹⁶ Anche per quanto riguarda la gestione e la governance.

¹⁷ Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (GU L 77 del 15.3.2014).

¹⁸ Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento europeo per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006).

delle capacità, l'IcSP fornisce, ad esempio, attrezzature alla polizia camerunese per aiutarla a lottare contro Boko Haram (che è un fattore destabilizzante nell'Africa occidentale e mette quindi a repentaglio lo sviluppo e la stabilità nell'UE e nei paesi partner).

Nell'ambito di una strategia più ampia dell'UE nei confronti del Sahel, un progetto globale dell'IfS ha fornito attrezzature di base e sostegno (formazione e tutoraggio) per potenziare le capacità delle forze di polizia in Niger affinché possano operare autonomamente. Questo si inserisce in un programma generale di sostegno, che comprende iniziative volte a promuovere la pace e la riconciliazione, operazioni di sminamento e il reinserimento socioeconomico.

Nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo (FES)¹⁹, il Fondo per la pace in Africa²⁰ fornisce sostegno all'Unione africana e alle comunità economiche regionali per la prevenzione e, all'occorrenza, la gestione delle crisi. I finanziamenti coprono, fra l'altro, i costi operativi delle operazioni di mantenimento della pace in Africa (esclusi gli stipendi), la formazione e le esercitazioni, i sistemi di comando, controllo e comunicazione e le missioni di accertamento dei fatti. Dal 2003, anno della sua creazione, il Fondo per la pace in Africa ha erogato più di 1,2 miliardi di EUR per sostenere i tentativi di pacificazione nel continente.

Un recente esempio di contributo finanziario alle operazioni di sostegno alla pace sotto guida africana è la missione dell'Unione africana in Somalia²¹ (AMISOM). L'AMISOM, che dal 2007 ha ricevuto circa 800 milioni di EUR, svolge un ruolo determinante nel garantire condizioni minime di sicurezza per il processo politico in Somalia e per la fornitura di assistenza umanitaria tramite gli operatori del settore. L'AMISOM contribuisce inoltre a creare condizioni favorevoli alla ricostruzione, alla riconciliazione e allo sviluppo sostenibile nel paese.

L'UE fornisce infine un contributo finanziario all'architettura africana di pace e sicurezza (APSA), sia per rafforzarne la capacità e migliorarne il funzionamento che per intensificare la cooperazione onde prevenire e, all'occorrenza, gestire e risolvere i conflitti in Africa²².

Questi esempi dimostrano che il potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza può riguardare non solo le forze civili e/o la polizia, ma anche l'esercito. Le funzioni connesse alla sicurezza rientrano in strutture organizzative diverse a seconda dei paesi. Le funzioni relative alla protezione civile, al controllo delle frontiere e alle guardie costiere, ad esempio, possono essere di natura militare, civile o ibrida.

¹⁹ Articolo 15 del regolamento (UE) n. 2015/322 del Consiglio, del 2 marzo 2015, relativo all'esecuzione dell'11° Fondo europeo di sviluppo (GU L 58 del 3.3.2015).

²⁰ L'articolo 11 dell'accordo di partenariato di Cotonou, dal titolo "Politiche di pacificazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti e risposta alle situazioni di fragilità", e le relative conclusioni del Consiglio costituiscono la base giuridica del Fondo per la pace in Africa; decisione n. 3/2003 del Consiglio dei ministri ACP-CE, dell'11 dicembre 2003, volta a destinare le risorse della dotazione per lo sviluppo a lungo termine del nono Fondo europeo di sviluppo alla creazione di un Fondo per la Pace in Africa (GU L 345 del 31.12.2003).

²¹ È stato fornito un contributo finanziario anche per la missione internazionale di sostegno al Mali (AFISMA) e per la missione internazionale di sostegno alla Repubblica centrafricana (MISCA), entrambe a guida africana.

²² I finanziamenti dell'UE servono a sostenere le strutture e le iniziative di mediazione africane, il Gruppo dei saggi, il Consiglio per la pace e la sicurezza, il sistema africano di allarme rapido a livello continentale e la Forza di pronto intervento africana nonché a rafforzare la capacità dell'Unione africana e delle organizzazioni regionali africane per quanto riguarda la gestione finanziaria delle operazioni di pacificazione, la programmazione, le risorse umane, la condivisione e l'analisi delle informazioni.

2.2 Fattori che possono nuocere all'efficacia dell'intervento sul campo: casi pilota

Per quanto riguarda il sostegno fornito dall'UE per potenziare le capacità delle forze militari, sono stati individuati casi pilota in Mali e in Somalia al fine di analizzare le sfide attuali. Le conclusioni preliminari evidenziano un fabbisogno di formazione e materiale nonché la necessità di migliorare il coordinamento a livello operativo e strategico²³.

Caso pilota del Mali

L'obiettivo della missione di formazione dell'UE in Mali²⁴ (EUTM Mali), finanziata tramite i contributi degli Stati membri e il meccanismo Athena²⁵, è formare i soldati maliani perché diventino una forza armata efficiente e democraticamente responsabile in grado di contribuire alla stabilizzazione del paese. La consulenza e la formazione per i militari vertono sull'addestramento operativo, sulle funzioni di comando e controllo, sulle catene logistiche e sulle risorse umane. Viene inoltre impartita una formazione sul diritto umanitario internazionale, sulla protezione dei civili e sui diritti umani. La missione mira a potenziare le capacità delle forze armate maliane che operano sotto il controllo delle autorità civili legittime nella parte meridionale del paese. Una volta formati, i battaglioni sono inviati nella parte settentrionale del paese per almeno sei mesi.

Il fatto però che le unità formate non dispongano di apparecchiature di comunicazione ostacola le funzioni di comando e controllo. Manca inoltre il materiale necessario per proteggere i soldati contro mine e ordigni esplosivi. Per garantire l'autonomia e la possibilità di operare in modo indipendente occorrono inoltre ambulanze, cisterne e camion per il trasporto del carburante. Vi è inoltre una carenza di beni di prima necessità quali alloggi, cibo e materiale medico. L'assistenza deve fornire il materiale e il supporto di cui sopra per evitare ai battaglioni formati di dipendere dal sostegno della popolazione locale.

In alcuni casi sono state trovate soluzioni ad hoc, come la fornitura di veicoli da parte di altri donatori presenti in Mali, ma si è trattato di soluzioni puntuali e non sostenibili a lungo termine. Laddove non erano disponibili finanziamenti ad hoc non sono state reperite fonti di finanziamento alternative per colmare le lacune.

Caso pilota della Somalia

L'UE interviene in Somalia con diversi strumenti. Attraverso il Fondo per la pace in Africa, l'UE fornisce il contributo più consistente all'operazione AMISOM, che è guidata dall'Unione africana. L'UE dirige inoltre tre missioni PSDC in Somalia e nella regione circostante, concentrandosi sull'addestramento militare, sulla lotta alla pirateria e sul potenziamento delle capacità nel settore marittimo.

²³ È in corso l'elaborazione dei quadri per l'analisi delle carenze e la gestione dei rischi, da cui potrebbero scaturire possibilità di miglioramenti concreti, compatibilmente con il quadro giuridico e istituzionale attuale.

²⁴ Decisione 2013/34/PESC del Consiglio, del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane (EUTM Mali) (GU L 14 del 18.1.2013).

²⁵ L'articolo 41 del TUE stabilisce i principi applicabili al finanziamento delle operazioni civili e militari dell'UE per la gestione delle crisi. Le operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa non possono essere finanziate dal bilancio dell'Unione. I costi comuni di queste operazioni sono attualmente coperti dalla decisione (PESC) 2015/528 del Consiglio, del 27 marzo 2015, relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (Athena) e che abroga la decisione 2011/871/PESC (GU L 84 del 28.3.2015). Contribuiscono ad Athena tutti gli Stati membri tranne la Danimarca.

La missione PSDC EUTM Somalia è stata lanciata nell'aprile 2010 per sostenere il settore della sicurezza nazionale potenziando le forze armate somale mediante un addestramento militare mirato²⁶. Nel 2014 l'EUTM ha trasferito le sue attività di consulenza, tutoraggio e formazione a Mogadiscio, dove l'addestramento si svolge presso il campo di Jazeera, gestito dall'AMISOM.

Le condizioni di vita e le strutture di addestramento nel campo sono state a lungo inadeguate. C'è voluto molto tempo per migliorarle, anche attraverso lavori di costruzione, e mancavano inoltre le forniture di base (acqua, cibo, letti, materassi e coperte). Queste carenze hanno avuto ripercussioni negative sull'efficacia della formazione e sull'immagine dell'UE.

In quanto operazione militare PSDC, l'EUTM è finanziata e dotata di personale dagli Stati membri che vi contribuiscono, mentre il meccanismo Athena copre i costi comuni²⁷. Il campo di Jazeera è considerato una struttura dell'AMISOM per l'addestramento delle forze di sicurezza somale, in linea con il mandato della missione, perché il Fondo per la pace in Africa ha un'impostazione esclusivamente regionale, senza possibilità di sostegno a livello nazionale. Si ritiene che, se i fondi fossero stati erogati direttamente, sarebbe stata data maggiore priorità al raggiungimento di standard accettabili per il campo di addestramento e i progressi sarebbero stati più rapidi.

Questi casi pilota evidenziano solo alcuni degli ostacoli da sormontare, cioè la mancanza di fondi, le restrizioni a cui è soggetto in particolare il finanziamento tramite il Fondo per la pace in Africa e le difficoltà pratiche derivanti dal gran numero di strumenti diversi utilizzati in uno stesso contesto.

3. Rendere più efficace il potenziamento delle capacità a favore della sicurezza e dello sviluppo

3.1 Il quadro

Dal punto di vista del diritto primario, vanno tenuti presenti due principi fondamentali.

La stessa azione non può essere finanziata da una misura PSDC e da uno strumento basato sugli articoli 209/212 del TFUE. Questo significa, ad esempio, che il potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza finanziato da un eventuale nuovo strumento può essere intrapreso nell'ambito della cooperazione allo sviluppo dell'UE se il suo obiettivo e il suo contenuto rientrano nel campo di applicazione della politica di sviluppo.

I trattati escludono la possibilità di utilizzare il bilancio dell'UE per le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (articolo 41, paragrafo 2, del TUE). In quanto strumenti al di fuori del bilancio dell'UE, il Fondo europeo di sviluppo e il Fondo per la pace in Africa assumono quindi particolare rilevanza nell'ambito degli sforzi attualmente profusi per colmare il divario tra la PSDC e i vari strumenti di sviluppo nell'intento di dare una risposta globale alle

²⁶ Decisione 2010/96/PESC del Consiglio, del 15 febbraio 2010, relativa alla missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale (GU L 44 del 19.2.2010). Nel gennaio 2013 il mandato dell'EUTM è stato prorogato per la terza volta, fino a marzo 2015, ed esteso alla consulenza e al tutoraggio strategici. L'EUTM, che dal 2010 ha formato circa 4 000 militari somali, ha attualmente un organico di 125 persone (formatori e personale collegato) provenienti da 10 Stati membri e dalla Serbia.

²⁷ Il bilancio destinato ai costi comuni della missione era di 4,8 milioni di EUR fino all'agosto 2011 e di 4,8 milioni di EUR dall'agosto 2011 al dicembre 2012; il finanziamento comune per il periodo febbraio 2013-marzo 2015 ammonterà complessivamente a 11,6 milioni di EUR. Questo aumento dei costi è dovuto in gran parte al trasferimento a Mogadiscio, compresi i costi di installazione e di protezione delle forze armate.

questioni inerenti al collegamento fra sicurezza e sviluppo. Il finanziamento del potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza a norma degli articoli 209 e 212 del TFUE non è inoltre escluso di per sé, ma richiede una valutazione caso per caso a prescindere dalla natura civile o militare del beneficiario.

Al di là del diritto primario, il quadro applicabile all'azione esterna dell'UE per quanto riguarda il potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza è costituito dal quadro finanziario pluriennale (QFP) e dalle basi giuridiche degli strumenti di finanziamento esterno. Gli strumenti pertinenti previsti dal bilancio dell'UE sono:

- lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace²⁸ (ICsP);
- lo strumento di assistenza preadesione²⁹ (IPA);
- lo strumento europeo di vicinato³⁰ (ENI);
- lo strumento di cooperazione allo sviluppo³¹ (DCI);
- lo strumento per la democrazia e i diritti umani³² (EIDHR);
- il bilancio della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Infine, la definizione dell'aiuto pubblico allo sviluppo³³ (APS) limita potenzialmente la spesa per il potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza, in quanto i criteri dell'APS escludono generalmente le spese militari. Questa restrizione assume particolare rilevanza nell'ambito del QFP, in base al quale l'UE dovrebbe garantire, nel periodo 2014-2020, che almeno il 90% della sua assistenza esterna complessiva sia considerato APS³⁴. Il DCI contiene inoltre obiettivi specifici per l'APS³⁵ e una restrizione all'acquisto di armi o munizioni o alle operazioni che hanno obiettivi militari o di difesa³⁶. Il FES prevede che la programmazione sia concepita in modo da rispondere quanto più possibile ai criteri dell'APS³⁷. Gli Stati membri dichiarano inoltre il loro contributo al FES conformemente ai criteri dell'APS.

²⁸ Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (GU L 77 del 15.3.2014).

²⁹ Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) (GU L 77 del 15.3.2014).

³⁰ Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU L 77 del 15.3.2014).

³¹ Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020 (GU L 77 del 15.3.2014).

³² Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo (GU L 77 del 15.3.2014).

³³ Il comitato per l'assistenza allo sviluppo (CAS) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) è una sede per il coordinamento degli aiuti. Il fatto che il CAS abbia adottato una definizione dell'APS concordata a livello internazionale consente ai donatori di fare una distinzione tra le operazioni ufficiali effettuate in quanto APS e gli altri flussi ufficiali. Sono in corso discussioni su una possibile revisione della definizione dell'APS.

³⁴ EUCO 37/13, conclusioni del Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013, 8.2.2013.

³⁵ Articolo 2, paragrafi 3 e 4, del regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁶ Articolo 3, paragrafo 13, del regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷ A norma dell'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 2015/322, la programmazione è concepita in modo da rispondere quanto più possibile ai criteri dell'APS, tenendo conto dell'obiettivo dell'Unione di assicurare che, per il periodo 2014-2020, almeno il 90% della sua assistenza esterna globale sia considerato APS.

3.2 Sfruttare meglio i nostri strumenti attuali

Strumenti esistenti nel bilancio dell'UE

Una parte consistente dei programmi di assistenza esterna finanziati dagli strumenti di cooperazione tecnica e allo sviluppo dell'UE affronta già problemi connessi alla sicurezza e allo sviluppo³⁸. Nell'attuale QFP, nove programmi nazionali e otto programmi regionali o tematici mirano a sostenere la prevenzione e la risoluzione dei conflitti e le attività connesse alla pace e alla sicurezza. In 45 paesi si stanno inoltre elaborando programmi maggiormente incentrati sulla governance e sullo Stato di diritto, che comprendono anche un possibile sostegno alla transizione dalle missioni e operazioni PSDC ad altri strumenti.

Come si è già detto, tuttavia, l'IcSP, l'IPA, l'ENI, il DCI e l'EIDHR applicano diverse restrizioni al sostegno finanziario in favore del potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza. Attualmente, quindi, non esiste uno strumento di bilancio dell'UE volto a erogare un finanziamento globale per il potenziamento delle capacità nel settore della sicurezza nei paesi partner, specie per quanto riguarda la componente militare.

Questa situazione è invariata da dieci anni. In realtà, la proposta relativa al precedente strumento per la stabilità presentata nel 2004 dalla Commissione europea³⁹ prevedeva l'estensione della base giuridica al finanziamento di un sostegno di lungo termine agli interventi di potenziamento delle capacità nel settore delle operazioni militari di mantenimento della pace, ma l'opposizione dei colegislatori ha fatto sì che nel testo definitivo non figurasse alcun riferimento a queste operazioni. Anche la società civile si era dichiarata contraria.

Strumenti esistenti al di fuori del bilancio dell'UE

Al di fuori del bilancio dell'UE, il FES fornisce risorse operative supplementari per l'attuazione della politica UE di cooperazione allo sviluppo con il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nell'ambito dell'accordo di partenariato di Cotonou⁴⁰.

Il Fondo per la pace in Africa, istituito nel 2003 nell'ambito del FES, è ad oggi lo strumento di più ampia portata per attuare il collegamento tra sicurezza e sviluppo, anche mediante un sostegno ad attività militari.

Il Fondo rimane tuttavia uno strumento a carattere eccezionale e temporaneo. Gli Stati membri hanno sollevato più volte la questione della sua sostenibilità finanziaria e della necessità di prendere in considerazione possibilità di finanziamento alternative al FES⁴¹. Il programma d'azione pluriennale

³⁸ Nel periodo 2001-2009 è stato speso più di 1 miliardo di EUR per sostenere programmi di riforma nei settori della giustizia e della sicurezza. Nel 2013 oltre metà dell'aiuto allo sviluppo bilaterale complessivo dell'UE è stato destinato a paesi fragili e colpiti da conflitti, in gran parte africani.

³⁹ In base all'articolo 308 del trattato che istituisce la Comunità europea, sostituito dall'articolo 352 del TFUE in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

⁴⁰ "Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e la Comunità europea e i suoi Stati membri", firmato a Cotonou il 23.6.2000.

⁴¹ Doc. 10342/11 del Consiglio, conclusioni del Consiglio sulla ricostituzione del Fondo per la pace in Africa per il periodo 2011-2013, 13.5.2011; doc. 13935/12 del Consiglio, conclusioni del Consiglio sulla ricostituzione del Fondo per la pace in Africa per il periodo 2012-2013, 24.9.2012; Regolamento (UE) n. 2015/322 del Consiglio (A norma dell'articolo 15, al termine del primo programma d'azione pluriennale, l'Unione e i suoi Stati membri esamineranno i risultati e le procedure del Fondo per la pace in Africa e discuteranno le opzioni praticabili per le future possibilità di finanziamento. In questo contesto, e al fine di consolidare le basi del Fondo per la pace in Africa, l'Unione e i suoi Stati membri avvieranno discussioni sui finanziamenti alle operazioni di pace, comprese

2014-2016 del Fondo⁴² esclude inoltre il finanziamento di munizioni, armi e equipaggiamenti specificamente militari, parti di ricambio, paghe dei soldati e loro addestramento militare. Fra le altre limitazioni figura l'obbligo giuridico di notificare per quanto possibile l'11° FES come APS⁴³. Il Fondo per la pace in Africa, infine, ha una portata esclusivamente regionale e geografica (Unione africana e comunità economiche regionali), e quindi non può essere utilizzato per finanziare un sostegno a livello nazionale o al di fuori del continente africano. La pace e la sicurezza o la riforma della sicurezza sono state tuttavia annoverate dall'UE e dai paesi e regioni partner fra i settori prioritari in diversi programmi indicativi regionali e nazionali nell'ambito del FES.

Sebbene il potenziamento delle capacità in materia di sicurezza, anche a livello militare, possa essere finanziato dal Fondo per la pace in Africa, altre limitazioni potrebbero impedire di utilizzare efficacemente il Fondo per gestire tutte le situazioni che deve affrontare l'UE.

Va infine sottolineato che gli Stati membri stanziavano risorse per le operazioni militari dell'UE anche al di fuori del suo bilancio, direttamente - se partecipano alle operazioni PESC/PSDC - o attraverso il meccanismo Athena. Athena gestisce il finanziamento dei costi comuni connessi alle operazioni militari dell'UE nell'ambito della PSDC (costi di allestimento e funzionamento del quartier generale, infrastrutture, logistica, sostegno alla missione, ecc.). Ora come ora Athena non copre i costi sostenuti da un paese partner beneficiario di una missione o di un'operazione. Il Consiglio ha recentemente adottato una revisione della decisione del Consiglio relativa ad Athena che consente, tra l'altro, a questo meccanismo di utilizzare i fondi del bilancio UE conformemente alle norme e alle procedure vigenti⁴⁴.

Coordinamento e coerenza

Nonostante le limitazioni di cui sopra, si potrebbero ottenere maggiori risultati nel quadro esistente se si applicasse un'impostazione più coerente e coordinata.

Il sostegno dell'UE al potenziamento delle capacità in materia di sicurezza deve conformarsi ai principi che guidano l'azione esterna dell'Unione, vale a dire: i) coinvolgimento del paese partner e allineamento alle sue strategie di sviluppo a lungo termine; ii) rispetto dei diritti umani e osservanza del diritto umanitario internazionale; iii) coerenza con le altre azioni dell'UE nell'ambito di un approccio globale più ampio dell'Unione ai conflitti e alle crisi esterne⁴⁵. È inoltre importante utilizzare l'analisi contestuale per evitare che il potenziamento delle capacità sia sostenuto in base all'offerta, elaborare una metodologia di gestione dei rischi e garantire un ampio sostegno da parte della comunità internazionale e il coordinamento con gli altri attori presenti in loco.

Fermi restando i quadri istituzionali e giuridici esistenti, il coordinamento all'interno dell'UE, compreso il coordinamento strategico e operativo con e tra gli Stati membri, potrebbe essere migliorato per mezzo di misure concrete volte a:

quelle finanziate dal FES, e sul sostegno sostenibile dell'Unione alle operazioni di pace condotte dall'Africa dopo il 2020).

⁴² Doc. 8269/14 del Consiglio, "Programma d'azione triennale 2014-2016 per il Fondo per la pace in Africa", 28.3.2014.

⁴³ Si veda la nota 37.

⁴⁴ Si veda la nota 25.

⁴⁵ Tenendo conto degli otto settori individuati dalla comunicazione congiunta "L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterne" del dicembre 2013: i) sviluppare un'analisi congiunta; ii) definire una visione strategica comune; iii) concentrarsi sulla prevenzione; iv) sfruttare i punti di forza e le capacità dell'UE; v) impegnarsi a lungo termine; vi) collegare le politiche con l'azione interna ed esterna; vii) utilizzare meglio le delegazioni dell'UE; viii) lavorare in partenariato.

- i) intensificare gli scambi di informazioni sulle attività in corso e programmate di sostegno al potenziamento delle capacità in contesti più vasti di prevenzione delle crisi (compreso il sostegno ai settori della giustizia e della sicurezza) condotte attraverso la cooperazione bilaterale degli Stati membri, gli strumenti UE di cooperazione tecnica e allo sviluppo e le azioni PSDC;
- ii) estendere gli scambi di informazioni ai partner multilaterali dell'UE (comprese l'ONU, la NATO e l'OSCE) e ad altri paesi terzi e partner strategici con cui l'UE condivide priorità convergenti e complementari;
- iii) avvalersi dell'introduzione del quadro politico per l'approccio alle crisi per intensificare i contatti tra i servizi che si occupano della cooperazione allo sviluppo e delle questioni inerenti alla politica di sicurezza, promuovendo un'analisi globale dell'impegno dell'UE in un determinato contesto prima di decidere di avviare nuove azioni nell'ambito o al di fuori della PSDC;
- iv) le azioni PSDC dovrebbero utilizzare meglio le competenze esistenti in materia di cooperazione allo sviluppo. Analogamente, i programmi di sviluppo possono beneficiare dell'esperienza acquisita in ambito PSDC e di quella degli Stati membri. Questo comporta, fra l'altro, la necessità di garantire coerenza, anche attraverso i comitati di gestione specifici per i singoli strumenti e i gruppi di lavoro del Consiglio sulla PSDC;
- v) organizzare un'interazione più regolare e sistematica tra le delegazioni dell'UE e la missione e/o le operazioni PSDC nel paese partner. Predisporre un sistema di relazioni congiunte destinate alle rispettive catene di gestione presso la sede centrale. Standardizzare l'invio di funzionari/ufficiali di collegamento delle missioni e operazioni PSDC presso le delegazioni dell'UE e includerli nell'organico e nelle richieste di contributi per le missioni e operazioni PSDC.

Per sostenere e onorare questi impegni si dovrebbero sviluppare ulteriormente, mediante opportune proposte della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto rappresentante), le seguenti iniziative:

- i) un quadro strategico per l'intera UE, che si applichi anche alla PSDC e alla politica di cooperazione allo sviluppo, per la riforma del settore della sicurezza. Un quadro strategico comune per la riforma del settore della sicurezza dovrebbe rispettare i vincoli normativi degli strumenti esistenti. Tale quadro potrebbe trarre utili insegnamenti dai programmi, dalle missioni e dalle operazioni svolti in Bosnia-Erzegovina, nella Repubblica democratica del Congo e in Afghanistan per quanto riguarda la transizione dalla PSDC ad altri strumenti;
- ii) un quadro condiviso per la valutazione, il monitoraggio e l'analisi dei risultati delle attività volte a potenziare le capacità in materia di sicurezza e quelle connesse alla riforma del settore della sicurezza, a prescindere dal quadro strategico nel quale vengono condotte;
- iii) una metodologia per la gestione dei rischi che si applichi specificamente al supporto fornito dall'UE al settore della sicurezza dei paesi o delle organizzazioni partner e che potrebbe basarsi, ad esempio, sulla politica di *due diligence* delle Nazioni Unite in materia di diritti umani⁴⁶, elaborata per guidare l'impegno dell'ONU in favore del settore della sicurezza, e sul quadro di gestione dei rischi elaborato per le operazioni di sostegno al bilancio condotte dall'UE⁴⁷.

⁴⁶ Nazioni Unite, Assemblea generale, Consiglio di sicurezza, A/67/775-S/2013/110, 5 marzo 2013.

⁴⁷ Orientamenti in materia di sostegno al bilancio, direzione generale Sviluppo e cooperazione - EuropeAid, Commissione europea, Bruxelles, settembre 2012.

4. Le prossime tappe: un nuovo impegno per promuovere la pace e la stabilità insieme ai nostri partner

L'UE ambisce tuttora a svolgere un ruolo chiave nel garantire la pace e la stabilità a livello internazionale, prevenire i conflitti e creare i presupposti per uno sviluppo sostenibile globale.

Per conseguire questo obiettivo è di fondamentale importanza consentire ai paesi partner e alle organizzazioni regionali di provvedere direttamente alla prevenzione e alla gestione delle crisi attraverso un sostegno efficiente dell'UE al potenziamento delle loro capacità in materia di sicurezza.

Considerata l'esperienza acquisita finora, è giunto il momento di intensificare gli sforzi. Ci aspettiamo dal Consiglio europeo del giugno 2015 un maggiore impegno politico e orientamenti su come gestire meglio il collegamento tra sicurezza e sviluppo.

La Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno assunto l'impegno di attuare le misure indicate nella presente comunicazione congiunta per garantire il coordinamento e la coerenza degli strumenti esistenti. Nell'ambito dell'approccio generale dell'UE ai conflitti e alle crisi esterni, queste misure risulteranno efficaci solo se integrate da sforzi equivalenti a livello degli Stati membri, e in collaborazione con essi, tramite i loro strumenti strategici e operativi. Occorre unire gli sforzi per consentire all'UE di intervenire collettivamente e al momento giusto, utilizzando i meccanismi e le risorse più consoni a un contesto specifico in un paese partner o con un'organizzazione regionale.

Vista l'entità della sfida, per ovviare alle limitazioni esistenti non bastano disposizioni ad hoc. La Commissione europea e l'Alto rappresentante ritengono quindi che debba essere valutata la fattibilità concreta delle tre azioni seguenti:

- i) una proposta volta ad adattare il Fondo per la pace in Africa per ovviare alle sue limitazioni;
- ii) la creazione di un fondo che colleghi pace, sicurezza e sviluppo nell'ambito di uno o più strumenti già esistenti;
- iii) uno strumento specifico istituito a tale scopo.

Qualsiasi eventuale proposta dovrebbe essere oggetto di valutazioni d'impatto ex ante che analizzino, fra l'altro, le possibili conseguenze a livello politico, di immagine e di bilancio e l'incidenza sui diritti fondamentali. Nell'ambito di questo dibattito si deve tener conto dell'impegno politico della Commissione di iscrivere in bilancio il FES.

Gli Stati membri sono inoltre invitati a valutare la possibilità di includere nel meccanismo Athena il potenziamento delle capacità nei paesi partner.

È importante che il seguito dato alla presente comunicazione congiunta coinvolga un'ampia gamma di parti interessate a livello di politica estera, difesa, sviluppo e assistenza umanitaria.

La Commissione europea e l'Alto rappresentante invitano il Parlamento europeo e il Consiglio a sostenere l'approccio delineato nella presente comunicazione congiunta e a partecipare pienamente all'evoluzione verso un impegno più coerente ed efficace dell'UE per potenziare le capacità a favore della sicurezza e dello sviluppo.