



COMMISSIONE
EUROPEA

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

Bruxelles, 7.12.2011
COM(2011) 865 definitivo

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

**Ruolo mondiale dell'Europa: un nuovo approccio al finanziamento dell'azione esterna
dell'UE**

1. CONTESTO

Con 500 milioni di abitanti, oltre il 25% del prodotto interno lordo mondiale e un quinto del commercio internazionale, l'Unione europea (UE) è un attore globale. Assumendo le proprie responsabilità relativamente alla governance mondiale, l'UE svolge un ruolo politico attivo e ha specifici interessi regionali e mondiali, come dimostra in particolare il fatto che essa fornisce più di metà degli aiuti internazionali allo sviluppo ed è il principale donatore di assistenza umanitaria al mondo. Il ruolo dell'UE nella governance mondiale si riflette nel suo attivo sostegno a favore della democrazia, dello Stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della sicurezza degli esseri umani, del rispetto delle convenzioni ambientali e sociali internazionali, dell'apertura degli scambi e di un'agenda per un lavoro dignitoso.

Il mondo è cambiato. La crisi economica attuale evidenzia la necessità per l'Europa di approfondire e consolidare le relazioni con i suoi partner, comprese le regioni limitrofe, che hanno una notevole incidenza sulle sue prospettive finanziarie ed economiche. I problemi inerenti alla sicurezza assumono nuove forme a mano a mano che il mondo diventa più interconnesso. La scarsità delle risorse naturali, il rapido aumento della popolazione mondiale e le minacce associate ai cambiamenti climatici hanno rimesso in discussione il nostro modo di trattare con i partner internazionali.

Anche il mondo in via di sviluppo si sta rapidamente trasformando. Il potere si sposta progressivamente verso un numero sempre maggiore di potenze emergenti che si fanno strada sulla scena mondiale. Il Brasile, la Russia, l'India, la Cina e il Sudafrica, in particolare, intrattengono un nuovo tipo di relazioni con il resto del mondo e hanno spesso valori diversi. Le regole della governance mondiale vengono gradualmente ridefinite con l'affermarsi del G20. Molti settori di notevole interesse per l'UE, quali lo sviluppo sostenibile, la sicurezza, compresi la non proliferazione, il disarmo e la cibersicurezza, la regolamentazione finanziaria, il commercio e gli investimenti, i cambiamenti climatici, la biodiversità e l'uso delle nuove tecnologie, richiedono soluzioni multilaterali.

In questo contesto mondiale più mutevole, l'UE ha tutto l'interesse a promuovere un sistema internazionale basato su regole. Le economie emergenti svolgono inoltre un ruolo sempre più importante nei paesi in via di sviluppo, con una predominanza del commercio sud-sud rispetto a quello nord-sud. Parallelamente, aumenta il rischio di emarginazione dei paesi più poveri. L'avvio di processi di transizione democratica nel Mediterraneo meridionale, infine, sta trasformando radicalmente i paesi del vicinato europeo.

L'Unione europea è cambiata. Il trattato di Lisbona offre nuove possibilità di promuovere un'impostazione globale e coerente dell'UE. Il trattato definisce i principi e gli obiettivi generali e il quadro globale dell'azione esterna dell'UE e istituisce il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), posto sotto l'autorità dell'Alta rappresentante/Vicepresidente incaricata di garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Il SEAE e la Commissione collaborano strettamente per l'attuazione delle politiche esterne dell'Unione, nella sede centrale e presso le delegazioni UE. Al Parlamento europeo sono inoltre stati conferiti poteri supplementari, in particolare nell'ambito della procedura di bilancio. Alle nuove disposizioni del trattato riguardanti le relazioni dell'UE con i paesi vicini e con i paesi dell'allargamento, la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari e la protezione civile devono fare riscontro strumenti giuridici e finanziari adeguati.

La comunicazione "Un bilancio per la strategia Europa 2020", adottata dal Collegio il 29 giugno 2011, ha evidenziato i settori in cui l'UE può svolgere un ruolo importante in un mondo in via di globalizzazione e in mutamento ed è chiaramente basata sulla strategia Europa 2020 e sulla nuova struttura del trattato di Lisbona. In un contesto di crisi economica mondiale, l'UE deve cercare più che mai di concentrare le proprie risorse laddove sono più necessarie e dove possono avere il massimo impatto e conferire il massimo valore aggiunto.

L'obiettivo strategico dell'azione esterna nell'ambito del nuovo QFP sarà quello di garantire che, nonostante la crisi economica e le sue conseguenze sul bilancio, l'UE possa esprimersi con voce unanime ed essere all'altezza delle proprie ambizioni, promuovendo la democrazia, la pace, la solidarietà, la stabilità, la prosperità e la riduzione della povertà tanto a livello mondiale quanto nei paesi del vicinato, e di contribuire alla salvaguardia dei beni pubblici globali. Questi sono i principi su cui si basano le proposte riguardanti gli strumenti riveduti di azione esterna che accompagnano la presente comunicazione¹.

2. PERCHÉ L'UNIONE EUROPEA DOVREBBE INVESTIRE NELLE RELAZIONI ESTERNE?

2.1 Un mondo interconnesso

Il graduale aumento del peso relativo dei nostri principali partner in termini economici e politici impone più che mai all'UE di parlare con una sola voce. Gli avvenimenti che si verificano in altre parti del mondo possono avere ripercussioni dirette sui cittadini europei. Le catastrofi naturali o provocate dall'uomo possono minare rapidamente la stabilità in un gran numero di paesi. Come abbiamo potuto constatare nel caso della "primavera araba", gli eventi che si producono nel nostro vicinato hanno conseguenze dirette e immediate. È di particolare interesse e responsabilità dell'UE promuovere in modo proattivo la democratizzazione e, di conseguenza, la stabilità e la prosperità nella regione.

Le nostre società sono sempre più globalizzate. La nostra vita quotidiana è influenzata dalle tendenze mondiali a livello di commercio e investimenti internazionali, energia, migrazione e cambiamenti climatici. Il nostro pianeta deve condividere risorse limitate in modo sostenibile e noi dobbiamo adattarci a un mondo in evoluzione. Al tempo stesso, per garantire una governance internazionale stabile ed equa dobbiamo continuare ad adoperarci per aiutare tutti coloro che rischiano di essere esclusi.

Analogamente, le politiche interne dell'UE possono avere un'incidenza diretta sui paesi terzi e spesso la loro piena attuazione richiede una stretta cooperazione con i nostri partner internazionali. In considerazione di questa sempre maggiore interdipendenza e del suo impegno nei confronti di un multilateralismo efficace, è di fondamentale importanza per l'UE partecipare attivamente ai processi decisionali su scala mondiale, in particolare a consessi multilaterali quali l'ONU, l'OMC, il G8 o il G20.

¹ Lo strumento di assistenza preadesione, lo strumento europeo di vicinato, lo strumento di cooperazione allo sviluppo, la decisione della Commissione che attua la decisione del Consiglio sulle relazioni tra l'Unione europea, da una parte, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altra, lo strumento di partenariato, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, lo strumento per la stabilità e lo strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare. Questi principi guideranno anche l'uso degli strumenti connessi agli aiuti umanitari, alla protezione civile e all'assistenza macrofinanziaria.

Gli attori principali devono collaborare più strettamente per affrontare sfide mondiali quali i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, il terrorismo, la criminalità organizzata, la cibersicurezza e gli squilibri commerciali. L'UE deve adattarsi a questa nuova realtà nel difendere i propri interessi all'estero e adottare un'impostazione più coerente e uniforme nell'ambito delle sue relazioni bilaterali e multilaterali. L'Unione deve essere in grado di gestire tutti gli sviluppi che possono avere ripercussioni sui suoi cittadini, cogliendo le opportunità che si presentano o anticipando eventuali rischi e minacce.

2.2 Valore aggiunto dell'UE

In un mondo globalizzato, è sempre più indispensabile unire le forze. Il valore aggiunto dell'UE è evidente in diversi settori, in quanto consente di:

- mettere in comune le risorse e utilizzarle per tutta una serie di politiche e strumenti diversi. Tutti gli Stati membri dell'UE possono beneficiare dell'ampia rappresentanza geografica dell'UE nei paesi terzi, che, combinando una serie di strumenti e misure spesso superiori a quelli dei singoli Stati membri, fornisce una piattaforma per affrontare sfide specifiche;
- migliorare la nostra posizione negoziale e la nostra influenza politica grazie all'aumento del peso e della rappresentanza globali, in base a interessi e impegni comuni ben definiti, nonché di far progredire le discussioni e le soluzioni multilaterali su questioni di rilevanza mondiale come i cambiamenti climatici, la tutela ambientale e la sicurezza energetica;
- definire le nostre strategie, i nostri standard e i nostri valori sulla base di interessi europei comuni nei settori in cui, a cominciare dalle politiche di allargamento e di vicinato, l'UE sia maggiormente in grado di accompagnare la trasformazione politica ed economica dei suoi partner nonché di aiutarli a stabilizzare le loro economie e ad allinearsi con le norme e gli standard dell'UE;
- applicare le migliori pratiche onde raggiungere la massima credibilità internazionale in materia di promozione dei diritti umani e della democratizzazione, compreso il monitoraggio elettorale, e di miglioramento della governance, mantenere al tempo stesso un elevato livello di neutralità e imparzialità nell'erogazione dell'assistenza umanitaria e sfruttare la nostra lunga esperienza per la mobilitazione su scala mondiale di aiuti allo sviluppo prevedibili e a lungo termine;
- realizzare economie di scala nell'ambito dell'assistenza tecnica e finanziaria o delle attività di cooperazione e prestare servizi diplomatici e di sviluppo all'estero.

3. OBIETTIVI STRATEGICI

In linea con la comunicazione di giugno sul quadro finanziario pluriennale, gli strumenti finanziari per l'azione esterna dell'UE perseguiranno i seguenti obiettivi strategici²:

- condurre un'azione di promozione e di difesa dei valori dell'UE all'estero, imperniata sui diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto;
- investire nella prosperità e nella stabilità a lungo termine dei paesi del vicinato e sostenere il processo di riforma nei paesi che si preparano ad aderire all'UE;
- sostenere gli interessi dell'UE nel resto del mondo, come la tutela dei cittadini dell'Unione, il miglioramento delle opportunità commerciali, la promozione delle norme e degli standard dell'UE, la garanzia della sicurezza energetica ecc.;
- diffondere le politiche dell'UE volte a far fronte alle principali sfide planetarie, quali la lotta contro i cambiamenti climatici, l'inversione del processo di perdita della biodiversità e la protezione dei beni pubblici e delle risorse globali;
- aumentare l'impatto della cooperazione dell'UE allo sviluppo, con il principale obiettivo di contribuire a eliminare la povertà;
- potenziare i meccanismi di solidarietà europea in caso di catastrofi naturali o provocate dall'uomo;
- potenziare la capacità di prevenzione e risoluzione delle crisi, salvaguardando la pace, prevenendo i conflitti e rafforzando la sicurezza internazionale.

4. PRINCIPI FONDAMENTALI

4.1 Cogliere le nuove opportunità

Nel periodo post-2013 ci si adopererà in particolare per adeguare i metodi UE di concezione, programmazione ed erogazione dell'assistenza esterna alle nuove realtà politiche, economiche e istituzionali, facendo tesoro dei risultati positivi ottenuti finora.

Per affrontare le sfide a breve, medio e lungo termine in tutta una serie di settori e mobilitare una combinazione di strumenti di azione esterna a livello dell'UE e degli Stati membri occorrerà uno sforzo particolare per garantire la coerenza generale delle politiche nei confronti dei nostri partner nell'ambito di un'impostazione d'insieme dell'UE. La proposta revisione del processo di programmazione garantirà maggiore coerenza tra i diversi ambiti dell'azione esterna dell'UE nonché un'impostazione maggiormente orientata ai risultati, consentendo inoltre la flessibilità necessaria per rispondere alle priorità politiche.

La nuova generazione di strumenti di azione esterna faciliterà il dialogo politico, i negoziati e l'applicazione degli accordi vigenti e futuri con i nostri partner a sostegno di una strategia politica globale per il paese interessato. In tale contesto, la coerenza delle strategie di sviluppo

² COM(2011) 500 "Un bilancio per la strategia Europa 2020 - Parte II".

rimane assolutamente prioritaria. Al tempo stesso l'UE intensificherà il dialogo e il coordinamento con gli altri partner non statali tra cui le organizzazioni della società civile (comprese le parti sociali), gli enti locali, le organizzazioni multilaterali, le istituzioni finanziarie internazionali, gli altri donatori e il settore privato.

4.2 Ottimizzare l'impatto delle scarse risorse

L'UE deve cercare di concentrare le proprie risorse laddove sono più necessarie e possono avere il massimo impatto. Uno dei principi di base di questa proposta è un **approccio più differenziato** ai partenariati e un'assegnazione degli aiuti decisa in funzione del contesto nazionale. L'UE deve continuare a riconoscere l'importanza particolare del sostegno allo sviluppo nei paesi del suo vicinato e dell'Africa subsahariana. D'altro canto, molti paesi si stanno emancipando dall'assistenza allo sviluppo dell'UE perché sono in grado di finanziare il proprio sviluppo.

L'assistenza sarà assegnata in funzione delle esigenze, delle capacità, degli impegni e delle prestazioni del paese, nonché del potenziale impatto dell'UE. Le esigenze specifiche dei paesi in situazione di vulnerabilità, fragilità, conflitto e crisi saranno considerate prioritarie. La differenziazione consentirà **forme di cooperazione diverse** quali la combinazione di sovvenzioni e prestiti delle istituzioni finanziarie internazionali, compresa la Banca europea per gli investimenti. Il maggiore uso di strumenti finanziari innovativi dovrebbe mobilitare finanziamenti supplementari, provenienti anche dal settore privato. In una situazione di bilancio così difficile, questo permetterà di ottimizzare l'impatto della spesa dell'UE. L'UE garantirà inoltre la **concentrazione della spesa esterna** per evitare le inefficienze risultanti dalla dispersione settoriale e dalla frammentazione degli aiuti. Occorre investire maggiormente nelle basi e nei motori di una crescita inclusiva e sostenibile e aumentare il sostegno a favore dei diritti umani, della democrazia e di altri elementi chiave del buon governo, tra cui la promozione della parità di genere e dei diritti delle donne.

In un mondo in rapida evoluzione, gli strumenti finanziari dell'UE risentono da sempre di una mancanza di **flessibilità**. Lo strumento per la stabilità (IfS) è stato creato in parte per ovviare a questo problema. Per migliorare ulteriormente la capacità dell'UE di reagire ad avvenimenti imprevisti, sono stati introdotti nuovi meccanismi di revisione degli strumenti per aumentare la flessibilità, in particolare stanziando fondi per le necessità impreviste e definendo assegnazioni minime.

Per rendere più efficace l'erogazione dell'assistenza UE si propone una **semplificazione delle norme e procedure** di programmazione e erogazione di tutti gli strumenti di azione esterna, anche nell'ambito di una revisione del regolamento finanziario. I paesi e le regioni partner devono essere i primi beneficiari della semplificazione, che tuttavia consentirà anche una gestione più efficiente attraverso la riduzione degli oneri amministrativi. Uno strumento legislativo orizzontale garantirà un elevato livello di armonizzazione delle disposizioni finanziarie.

L'assegnazione e l'erogazione dei fondi UE saranno improntate alla **responsabilità reciproca**. In linea generale, gli strumenti di azione esterna dell'UE terranno maggiormente conto dei diritti umani, della democrazia e del buon governo al momento di assegnare l'assistenza esterna ai paesi partner. Per quanto riguarda i paesi dell'allargamento e del vicinato, le assegnazioni per i singoli paesi e l'erogazione dell'assistenza dovrebbero essere maggiormente collegate ai progressi registrati nell'attuazione delle riforme. Per i paesi in via di sviluppo, l'UE rafforzerà la responsabilità reciproca riguardo agli impegni e al conseguimento degli

obiettivi concordati con i paesi partner. Le assegnazioni indicative per i singoli paesi saranno riesaminate in funzione degli sviluppi e dei criteri di cui sopra. L'erogazione degli aiuti umanitari continuerà a basarsi sul fabbisogno e sul rispetto dei principi di neutralità, imparzialità e indipendenza.

Conformemente alle disposizioni del trattato di Lisbona, i nuovi strumenti applicheranno nuovi meccanismi per garantire un dibattito più democratico sull'assistenza esterna dell'UE attraverso un *maggior coinvolgimento del Parlamento europeo*. Un esempio di quanto precede è l'uso degli atti delegati³, che può aumentare la flessibilità degli strumenti di azione esterna. Per migliorare il controllo democratico del Fondo europeo di sviluppo (FES) si provvederà ad allinearli con lo strumento di cooperazione allo sviluppo, pur tenendo conto delle sue specificità.

5. UN PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE RIVEDUTO E SEMPLIFICATO

I cambiamenti proposti per il processo di programmazione costituiscono una delle innovazioni salienti nell'ambito della revisione degli strumenti di azione esterna dell'UE. Il trattato di Lisbona sancisce l'obbligo per l'UE e per i suoi Stati membri di coordinare le proprie strategie di azione esterna⁴, compresa la cooperazione allo sviluppo⁵.

5.1. Definire strategie globali congiunte dell'UE

Per conseguire questo obiettivo e accentuare l'impatto e la visibilità nelle relazioni con i paesi terzi, l'UE e i suoi Stati membri devono seguire una chiara strategia comune nelle loro relazioni con un paese o una regione partner. Ove opportuno, questo potrebbe comportare l'elaborazione di un *documento quadro congiunto (DQC)* sulla base di un'analisi congiunta⁶. Il DQC ingloberebbe tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'UE e tutti i suoi strumenti per creare un mix di politiche e strumenti idoneo a garantire il giusto equilibrio tra flessibilità e prevedibilità, nonché tra obiettivi a breve, medio e lungo termine. Il DQC definirebbe linee d'azione strategiche e un ampio mix strategico inerente agli strumenti e alle politiche dell'UE e degli Stati membri, da applicare in un paese o in una regione tenendo conto degli aspetti diplomatici e politici (politica estera e di sicurezza comune, dialogo politico, democrazia e diritti umani ecc.), alla cooperazione allo sviluppo, agli aiuti umanitari, alla sicurezza e alla diffusione esterna delle politiche interne. Come risulta dai nuovi strumenti proposti, il DQC elaborato per un paese o una regione partner sarà utilizzato per il processo di programmazione e quindi, per il paese o la regione in questione, non occorreranno documenti di strategia nazionale.

5.2. Promuovere un processo di programmazione più flessibile e reattivo

L'UE deve semplificare il suo processo di programmazione per migliorarne la capacità di reagire agli eventuali sviluppi e renderlo più flessibile onde agevolare la programmazione congiunta con gli Stati membri, che dovrebbe diventare la norma per l'UE. La programmazione dei fondi deve basarsi su una strategia chiara, illustrata nei documenti di strategia per ciascun paese/regione partner la cui assegnazione pluriennale superi un

³ In base all'articolo 290 del TFUE.

⁴ Articoli 21 e 22 del TUE.

⁵ Articolo 210 del TFUE.

⁶ Ad eccezione dei paesi dell'allargamento, perché in questo caso la pianificazione strategica dell'assistenza finanziaria è elaborata dalla Commissione sulla base della strategia di allargamento.

determinato livello⁷. Tutti i seguenti documenti possono essere considerati documenti di strategia:

1. i documenti di strategia nazionale dei paesi partner (piani di sviluppo nazionali o documenti analoghi) riconosciuti dalla Commissione e dai servizi del SEAE;
2. i documenti di programmazione congiunta elaborati dal SEAE e dai servizi della Commissione con gli Stati membri;
3. i documenti di strategia nazionale o regionale, o equivalenti, elaborati dal SEAE e dai servizi della Commissione.

Come si è già detto, il documento quadro congiunto (DQC), quando ne esista uno, dovrebbe fungere anche da documento di strategia. L'esistenza di uno di questi documenti non esclude la stesura di altri, ma per la programmazione dei fondi UE ne occorre almeno uno. Nella regione del vicinato, per i paesi che hanno concordato con l'UE un piano d'azione o un documento equivalente i documenti di strategia nazionale saranno sostituiti da quadri di sostegno unici. Per lo strumento di assistenza preadesione, i nuovi documenti di strategia nazionale garantiranno maggiore coerenza tra tutti i settori coperti dallo strumento.

Sulla base del documento di strategia, la programmazione dei fondi UE dovrebbe figurare di norma in un programma indicativo pluriennale o in un documento equivalente. Il SEAE e i servizi della Commissione cercheranno per quanto possibile di elaborare documenti di programmazione pluriennale congiunta con gli Stati membri.

Poiché i fondi dell'UE vengono programmati in funzione delle esigenze e delle strategie dei paesi partner, il periodo di programmazione dovrebbe sincronizzarsi, in linea di massima, con i loro cicli strategici. Il ciclo di programmazione dell'UE può variare da un paese all'altro, per cui l'ammontare dei fondi programmati inizialmente non può coprire né l'intero ciclo 2014-2020 né tutte le assegnazioni indicative per i singoli paesi.

Un maggiore grado di flessibilità è di fondamentale importanza per gli Stati in situazioni di fragilità, di crisi e di post-crisi, compresi quelli teatro di conflitti, per poter (ri)programmare rapidamente l'assistenza dell'UE in linea con il DQC o con il documento di strategia nazionale e/o con le eventuali strategie dell'UE in materia di prevenzione dei conflitti, risposta/gestione delle crisi e costruzione della pace. Questo dovrebbe permettere di combinare opportunamente strategie e strumenti, garantendo in particolare il giusto equilibrio fra le strategie orientate alla sicurezza, di sviluppo e umanitarie e la continuità fra le risposte immediate e il sostegno a lungo termine.

Il processo di (ri)programmazione deve concentrarsi principalmente su settori chiave quali la governance, la ripresa dell'erogazione dei servizi sociali e il ripristino dei mezzi di sussistenza, la pace e la costruzione dello Stato e affrontare le cause di fondo della fragilità o del (rischio di un nuovo) conflitto, nonché della vulnerabilità alle catastrofi. Vista la rapidità con cui cambiano le situazioni politiche, sarebbe opportuno abbreviare il processo di adozione o di adeguamento dei programmi indicativi pluriennali. I documenti di programmazione saranno riveduti se e quando necessario.

⁷ Importo esatto da stabilire. Disposizione già presente nel progetto di regolamento DCI. Per quanto riguarda l'IPA, i programmi pluriennali possono essere adottati indipendentemente dall'importo.

6. STRUTTURA PROPOSTA PER LA NUOVA RUBRICA SULL'AZIONE ESTERNA

6.1 Cooperazione con i paesi partner

L'Unione europea impernierà la sua attività con i partner esterni su quattro grandi priorità strategiche, che scaturiscono direttamente dal trattato: allargamento, vicinato, cooperazione con i partner strategici e cooperazione allo sviluppo.

Lo *strumento di assistenza preadesione* (IPA) rimarrà il pilastro finanziario della strategia di allargamento, che comprende tutti gli aspetti delle politiche interne e le questioni tematiche. L'obiettivo sarà garantire che i paesi candidati effettivi e potenziali siano adeguatamente preparati a un'eventuale adesione, incoraggiandoli a integrare, adattandole, le nuove strategie e politiche dell'UE nelle priorità nazionali. Si porrà l'accento sul sostegno alle riforme politiche, in particolare sul potenziamento delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sullo sviluppo socioeconomico e sulla cooperazione regionale, sull'adozione e sull'applicazione dell'acquis, sugli obiettivi della strategia Europa 2020 e sui preparativi per la gestione delle politiche interne al momento dell'eventuale adesione. Sarà rafforzata la coerenza tra il sostegno finanziario e i progressi compiuti globalmente nell'attuazione della strategia di preadesione.

Dello *strumento europeo di vicinato* (ENI), che sostiene una più intensa cooperazione politica, una più stretta integrazione economica con l'UE e una transizione effettiva e sostenibile verso la democrazia, beneficeranno i paesi vicini dell'UE. La cooperazione con i vicini dell'UE sarà improntata al principio "more for more" (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno), come proposto nella comunicazione congiunta dell'Alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea dal titolo "Una risposta nuova a un vicinato in mutamento"⁸.

Lo *strumento per la cooperazione allo sviluppo* (DCI) sarà imperniato sulla lotta contro la povertà, ma contribuirà anche al conseguimento di altri obiettivi dell'azione esterna dell'UE, in particolare la promozione di uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile, della democrazia, dello Stato di diritto, del buon governo e del rispetto dei diritti umani. Lo strumento sarà articolato in:

- i) programmi geografici a sostegno della cooperazione bilaterale e regionale con i paesi in via di sviluppo non contemplati dall'ENI, dall'IPA o dal Fondo europeo di sviluppo. Vista l'esigenza di rispondere alle necessità e alle priorità dei paesi partner e di garantire il coinvolgimento di tali paesi, in conformità degli impegni internazionali sull'efficacia degli aiuti, i programmi geografici rimarranno un elemento centrale del DCI;
- ii) programmi tematici razionalizzati, che beneficeranno di una maggiore flessibilità per poter reagire tempestivamente alle nuove sfide mondiali. Il "programma relativo ai beni pubblici e alle sfide globali" riguarderà i beni pubblici e le sfide globali principali, in particolare i cambiamenti climatici, l'ambiente, l'energia, lo sviluppo umano, la sicurezza alimentare, l'agricoltura sostenibile e la migrazione, garantendo al tempo stesso la coerenza con l'obiettivo di riduzione della povertà. Almeno il 25% della dotazione del

⁸ COM(2011) 303.

programma sarà destinato agli obiettivi riguardanti i cambiamenti climatici e l'ambiente per conseguire l'obiettivo della strategia Europa 2020. Almeno il 20% del programma relativo ai beni pubblici e alle sfide globali servirà a sostenere l'inclusione sociale e lo sviluppo umano, in particolare priorità fondamentali quali l'assistenza sanitaria di base e l'istruzione. Il "programma relativo alle organizzazioni della società civile e agli enti locali" mirerà a promuovere il coinvolgimento di questi soggetti nelle strategie e nei processi di sviluppo;

- iii) il programma panafricano del DCI, che sosterrà l'attuazione del partenariato strategico Africa-UE in modo complementare ad altri strumenti di cooperazione con i paesi e le regioni dell'Africa.

Sarà riservata la debita attenzione alla coerenza e all'uniformità della politica globale dell'UE mediante una maggiore integrazione della dimensione esterna delle politiche interne dell'UE nel DCI e nella relativa programmazione, tenendo conto delle esigenze e priorità dei paesi partner secondo il principio dell'efficacia degli aiuti.

Il principio della differenziazione permetterà di tenere maggiormente conto del nesso tra aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo, dando priorità nell'assegnazione dei fondi ai paesi che devono affrontare le sfide legate alla transizione. Le modalità specifiche della programmazione e della flessibilità applicate ai paesi in situazioni di crisi e di post-crisi devono favorire un migliore coordinamento tra soccorsi, ricostruzione e sviluppo. In tale ottica, la possibilità di conservare i fondi non assegnati permetterebbe di mobilitare risorse per far fronte alle sfide derivanti dalla transizione modificando i programmi indicativi pluriennali.

La cooperazione con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico continuerà per la maggior parte a essere finanziata al di fuori del bilancio, nell'ambito dell'undicesimo *Fondo europeo di sviluppo* (FES), in cui rientrerà anche la cooperazione con i paesi e territori d'oltremare. I criteri di contribuzione degli Stati membri all'11° FES devono essere maggiormente allineati con i criteri di contribuzione al bilancio generale dell'UE per agevolare la successiva integrazione del FES nel bilancio dell'UE.

Il partenariato UE-Groenlandia intende preservare gli **stretti legami** tra le parti e favorire lo **sviluppo sostenibile** della società groenlandese. Questo partenariato dovrebbe essere rafforzato e includere settori, come le materie prime, che hanno un notevole potenziale economico per il paese.

Il nuovo *strumento di partenariato* favorirà e promuoverà gli interessi reciproci e quelli dell'UE e darà risonanza mondiale alla strategia Europa 2020. Questo strumento, che sostituisce lo strumento per i paesi industrializzati, permetterà all'UE di realizzare in modo efficace e flessibile gli obiettivi di cooperazione derivanti dalle nostre relazioni con i paesi partner e di affrontare sfide di rilevanza internazionale. Lo strumento rimarrà di portata mondiale, anche se si continuerà a porre l'accento sui partner strategici e sulle economie emergenti. Lo strumento potrebbe anche promuovere nuove relazioni con i paesi che non rientrano più nella cooperazione bilaterale allo sviluppo. La classificazione delle spese come aiuto pubblico allo sviluppo non sarà obbligatoria, anche se rimarrà possibile. Lo strumento di partenariato potrebbe anche contribuire all'azione dell'UE in materia di clima e biodiversità, ma non si procederà a stanziamenti ex ante dei fondi.

I futuri strumenti di azione esterna dovrebbero anche consentire all'UE e ai suoi Stati membri di aumentare il loro peso nei partenariati politici ed economici a cui hanno aderito e di rispettare gli impegni assunti nei diversi consessi. Ad esempio, l'UE ha l'ambizione di stanziare almeno il 20% del suo bilancio per contribuire a una società a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima e integrare l'azione per il clima e la biodiversità in tutti i suoi strumenti di azione esterna.

Inoltre, in aggiunta alla dotazione finanziaria del programma "Erasmus per tutti" nell'ambito della rubrica 1 del bilancio UE e nell'intento di promuovere la dimensione internazionale dell'istruzione superiore, un importo indicativo di 1 812 100 000 euro proveniente dai diversi strumenti di azione esterna (strumento di cooperazione allo sviluppo, strumento europeo di vicinato, strumento di assistenza preadesione, strumento di partenariato e Fondo europeo di sviluppo) sarà assegnato, in linea con gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE definiti all'articolo 21 del TUE, ad azioni di mobilità a scopo di apprendimento nonché alla cooperazione e al dialogo politico con le autorità, istituzioni o organizzazioni dei paesi ammissibili nell'ambito di questi strumenti di azione esterna.

6.2 Promozione della democrazia e dei diritti umani a livello mondiale

Grazie al potenziamento dello *strumento per la democrazia e i diritti umani* (EIDHR) l'UE potrà fornire maggiore sostegno per lo sviluppo di società civili forti e del loro ruolo specifico di attori essenziali per un cambiamento positivo a favore dei diritti umani e della democrazia. In tale contesto sono previsti anche il rafforzamento della capacità dell'UE di reagire prontamente alle emergenze in materia di diritti umani e un maggiore sostegno ai meccanismi internazionali e regionali di difesa dei diritti umani. Sarà fornito sostegno anche alle missioni di osservazione elettorale, all'applicazione delle loro raccomandazioni e al miglioramento dei processi democratici ed elettorali.

6.3 Prevenzione e gestione delle crisi

Lo *strumento per la stabilità* (IfS) sarà potenziato per tener conto del più difficile contesto internazionale. La capacità non programmabile servirà a gestire le situazioni di crisi, comprese le catastrofi naturali, mentre la capacità programmabile sarà incentrata sullo sviluppo delle capacità per la preparazione alle crisi e sulle misure volte ad affrontare minacce mondiali e transregionali quali il terrorismo, la criminalità organizzata, i traffici illeciti, la protezione delle infrastrutture critiche e della salute pubblica e l'attenuazione dei rischi legati ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari. Lo strumento sosterrà anche le misure volte a garantire che le esigenze specifiche delle donne e dei bambini in situazioni di crisi e di conflitto, compresa la loro esposizione alle violenze di genere, siano adeguatamente soddisfatte.

Lo *Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare* (INSC) continuerà a promuovere livelli elevati di sicurezza nucleare e di protezione dalle radiazioni e l'applicazione di misure di salvaguardia efficienti ed efficaci concernenti il materiale nucleare nei paesi terzi, specialmente in quelli vicini, a sostegno delle convenzioni e degli standard internazionali.

6.4 Altri strumenti finanziari per l'azione esterna

Uno degli altri strumenti di azione esterna di cui dispone l'UE è l'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi. Questo strumento viene utilizzato in circostanze eccezionali per erogare

un'assistenza finanziaria di natura macroeconomica in caso di difficoltà temporanee a livello della bilancia dei pagamenti. La partecipazione del FMI è una conditio sine qua non e le sue risorse sono destinate prevalentemente al vicinato dell'UE. Qualunque decisione relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria sarà coerente con le priorità dell'azione esterna dell'UE.

Pur non essendo descritti nel presente documento, gli strumenti riguardanti gli aiuti umanitari e la protezione civile continueranno a essere finanziati a titolo della rubrica "Ruolo mondiale dell'Europa" del QFP 2014-2020.

Inoltre, il bilancio della politica estera e di sicurezza comune continuerà a sostenere le azioni senza implicazioni militari e di difesa.

7. COERENZA TRA GLI STRUMENTI

Come si è fatto in passato, si continuerà a utilizzare diversi strumenti dell'azione di politica esterna dell'UE nello stesso paese. Per le economie emergenti che non rientreranno più nella cooperazione bilaterale allo sviluppo, come il Brasile, la Cina e l'India, dovrebbero essere istituiti partenariati diversi utilizzando i vari strumenti disponibili al di là della cooperazione bilaterale allo sviluppo, ad esempio la cooperazione regionale allo sviluppo e i programmi tematici dello strumento di cooperazione allo sviluppo, dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, dello strumento per la stabilità e dello strumento di partenariato, le componenti esterne degli strumenti interni ecc.). In linea con il nuovo trattato, il SEAE e i servizi della Commissione riserveranno particolare attenzione alla coerenza nel combinare le diverse strategie e i diversi strumenti durante la fase di programmazione.