



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 ottobre 2007 (26.10)
(OR. en)**

14356/07

**DEVGEN 204
ACP 202
RELEX 761
POLMIL 9
PESC 1242**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 25 ottobre 2007

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità:
- l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 643 definitivo.

All.: COM(2007) 643 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.10.2007
COM(2007) 643 definitivo

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

Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità:

l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace

{SEC(2007) 1417}

INDICE

1.	Elenco degli acronimi	3
2.	Introduzione	4
3.	Contesto.....	4
4.	Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità	5
4.1.	Come individuare la fragilità: fattori e caratteristiche	5
4.2.	Intervenire nelle situazioni di fragilità: quali sfide	6
4.3.	Come prevenire la fragilità: il dialogo e l'analisi per individuare i fattori e affrontare il fenomeno.....	7
4.4.	Come affrontare la fragilità: strategie e priorità.....	7
4.5.	Il post-crisi: collegare aiuti d'emergenza, ricostruzione e sviluppo (LRRD)	8
4.6.	Sicurezza e fragilità.....	8
4.7.	Governo democratico e diritti umani nelle situazioni di fragilità	9
5.	Migliorare gli strumenti	10
5.1.	Strumenti e procedure finanziari.....	10
5.1.1.	Il Fondo europeo di sviluppo (FES).....	11
5.1.2.	Lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) e lo strumento della politica europea di vicinato (ENPI).....	11
5.1.3.	Lo strumento di stabilità.....	11
5.1.4.	Gli aiuti umanitari	11
5.1.5.	Lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e il programma tematico "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo"	11
5.2.	Sostegno al bilancio	12
6.	La strada da seguire: priorità e risultati.....	12

1. ELENCO DEGLI ACRONIMI

ACP: Africa, Caraibi e Pacifico

BAS: Banca africana di sviluppo

QCDSN: quadro comune per i documenti di strategia nazionale

PESC: politica estera e di sicurezza comune

DSN: documento di strategia nazionale

DCI: strumento di cooperazione allo sviluppo

DDR: *Disarmament, Demobilisation, Reintegration* – disarmo, smobilitazione, reinserimento

PEV: politica europea di vicinato

ENPI: *European Neighbourhood Policy Instrument* – strumento della politica europea di vicinato

FES: Fondo europeo di sviluppo

PESD: politica europea comune di sicurezza e di difesa

FMI: Fondo monetario internazionale

LRRD: *Linking Relief, Rehabilitation and Development* – collegare aiuti d'urgenza, ricostruzione e sviluppo

PIN: programma indicativo nazionale

OCSE/CAS: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico / Comitato per l'aiuto allo sviluppo

SSR: *Security Sector Reform* – riforma del settore della sicurezza

ONU: Organizzazione delle Nazioni unite

BM: Banca mondiale

2. INTRODUZIONE

Le situazioni di fragilità richiedono particolare impegno in quanto, ostacolando lo sviluppo sostenibile, la crescita equa e la pace, occasionano fenomeni quali l'instabilità regionale, i rischi per la sicurezza a livello mondiale, i flussi migratori incontrollati. L'Unione deve essere in grado di definire e coordinare una strategia di risposta a fronte di dette situazioni che inglobi l'ampia gamma di dispositivi esistenti sia a livello degli Stati membri che della Comunità. La presente comunicazione intende gettare le basi per una simile strategia di risposta dell'Unione da sviluppare di concerto con il Consiglio e con gli Stati membri.

La presente comunicazione tiene conto del quadro politico, degli strumenti di intervento comunitari attualmente in vigore e del dibattito in corso a livello internazionale, dando rilievo ai vantaggi comparativi e all'esperienza che l'Unione può vantare. Un allegato tecnico trae le conclusioni degli interventi in situazioni di fragilità. I servizi della Commissione e il segretariato del Consiglio hanno inoltre approntato un documento comune inteso a lanciare un dibattito sul tema "sicurezza e sviluppo", che approfondisce più specificatamente alcune questioni rilevanti per la presente comunicazione.

La presente comunicazione tiene inoltre conto dei risultati di un dibattito aperto che ha coinvolto le organizzazioni della società civile e di una riunione informale tra i ministri dell'Unione competenti in materia di sviluppo, tenutasi a settembre 2007. Il testo della comunicazione è stato inoltrato alle alte istituzioni dell'Unione con l'intento di lanciare una discussione volta a dare costrutto ad una strategia globale per far fronte alla fragilità e contribuire pertanto a creare condizioni propizie allo sviluppo sostenibile, alla stabilità, alla pace e al governo democratico.

3. CONTESTO

In seno alla comunità internazionale, cresce l'apprensione per le ripercussioni della fragilità in termini di maggiori sforzi per raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio, di minacce per il benessere e le libertà personali e di possibili rischi per la sicurezza mondiale. Tanto l'ONU quanto i donatori e le organizzazioni regionali e mondiali privilegiano approcci integrati per intervenire in situazioni di fragilità. La dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti ricorda che i principi dell'armonizzazione, dell'allineamento e della gestione in base ai risultati vanno adattati in circostanze caratterizzate da capacità e livello di governance inadeguati. L'OCSE/CAS ha sottoscritto un impegno politico e ha definito una serie di principi per un adeguato intervento internazionale negli Stati fragili e nelle situazioni di fragilità, sottolineando l'importanza di approcci estesi a tutta l'amministrazione, che implicano una stretta collaborazione tra gli attori dei settori economici, dello sviluppo, diplomatico e della sicurezza.

Insieme, la Comunità e gli Stati membri dell'Unione costituiscono il più grande donatore mondiale di assistenza allo sviluppo e di aiuti umanitari. L'UE si è disegnatà un ruolo di rilievo sul piano politico e in materia di sicurezza. I problemi posti dalle situazioni di fragilità richiamano l'Unione a particolari responsabilità, considerato anche il vantaggio comparativo insito nella rete mondiale delle delegazioni della Commissione.

Un quadro politico per far fronte alle diverse dimensioni della fragilità esiste già. Il Consenso europeo sullo sviluppo, contenente orientamenti per una risposta globale alla fragilità, rientra

nel più ampio quadro dell'azione esterna che occorre rendere pienamente operativo affinché l'Unione possa fornire una risposta tempestiva e coerente al problema. Esso comprende: la strategia europea in materia di sicurezza, il programma UE per la prevenzione dei conflitti violenti, la politica europea di vicinato, il quadro strategico "Collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo", il consenso europeo sull'aiuto umanitario e l'approccio dell'UE in materia di governance e sviluppo. Anche il processo di allargamento si avvale di strumenti che possono rivelarsi utili in questo contesto. Gli impegni dell'Unione in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo e il codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti rientrano in questo quadro.

4. VERSO UNA RISPOSTA DELL'UNIONE ALLE SITUAZIONI DI FRAGILITÀ

4.1. Come individuare la fragilità: fattori e caratteristiche

Si parla di fragilità nei casi in cui le strutture risultano deboli o carenti e il contratto sociale è minato alla base dall'incapacità o dalla mancata volontà delle istituzioni di assolvere alle funzioni di base e di assumere i doveri e le responsabilità connesse alla fornitura di servizi, alla gestione delle risorse, allo Stato di diritto, all'accesso paritario al potere, alla sicurezza e all'incolumità della popolazione e alla protezione e alla promozione dei diritti e delle libertà dei cittadini.

La mancanza di efficacia e di legittimità e l'inconcludenza dei pubblici poteri, dei processi politici e delle meccaniche sociali sono fonte di fragilità: si tratta di situazioni in cui non sussistono le condizioni per garantire un minimo di sviluppo istituzionale e finanziario, per varare strategie di lungo periodo e per innalzare gradualmente il livello di governance. In queste circostanze, la fragilità affonda le radici negli elevati livelli di indigenza o nell'inequiva distribuzione delle risorse.

Nei casi più estremi, si assiste al collasso o alla rinuncia territoriale da parte degli Stati, con conseguenti situazioni di insicurezza permanente, cronicizzazione di conflitti violenti e crisi umanitarie. Questi casi possono inoltre generare una serie di minacce per la sicurezza e la stabilità transnazionali tali da incidere su obiettivi strategici e interessi dell'Unione.

La fragilità è un tratto distintivo di molti paesi a basso o medio reddito caratterizzati da carenze economiche strutturali, instabilità e vulnerabilità a fenomeni quali crisi, shock esogeni, epidemie, narcotraffico, calamità naturali, degrado ambientale, nonché da situazioni di impoverimento del patrimonio e della diversità culturali. Essa può inoltre essere un effetto secondario della globalizzazione in zone emarginate dell'economia mondiale o dell'eccessiva dipendenza dall'importazione di fonti convenzionali di energia, tali da ostacolare i processi di stabilizzazione e sviluppo. Le situazioni di fragilità sono destinate a peggiorare per effetto del cambiamento climatico, che provoca ripercussioni nuove e molteplici nei contesti caratterizzati da scarsa capacità. Da ulteriori approfondimenti su questi nessi potranno scaturire risposte innovative o adeguamenti delle strategie esistenti.

Dal punto di vista della sicurezza umana, le popolazioni povere e vulnerabili sono quelle maggiormente colpite dalle situazioni di fragilità che, tramite migrazioni volontarie o forzate, possono causare una fuga di capitale umano tale da rendere la fragilità ancora più acuta.

4.2. Intervenire nelle situazioni di fragilità: quali sfide

Intervenire efficacemente nelle situazioni di fragilità vuol dire correre deliberatamente rischi calcolati preferibili ai rischi che l'assenza di intervento comporterebbe. Il sostegno ai paesi partner impegnati a prevenire la fragilità, a risalire alle cause e ad affrontare le conseguenze del fenomeno è un elemento dei partenariati dell'UE. Anche nei casi di sospensione parziale degli accordi di cooperazione, l'Unione garantisce sostegno tramite una serie di strumenti e azioni comunitari dettati da motivi di solidarietà, sicurezza e efficacia degli aiuti.

Non intervenire in situazioni in cui non sussistono ostacoli politici di rilievo può generare situazioni di "emarginazione dagli aiuti" nelle quali un paese, una regione o un settore si trovano integralmente privi di risorse finanziarie. D'altro canto, l'attenzione internazionale concentrata su una particolare situazione di crisi può comportare l'afflusso in massa di risorse finanziarie non coordinate, con conseguenti sovrapposizioni e inconcludenze.

L'attuale impegno volto a garantire complementarità tramite il codice di condotta dell'UE dovrebbe consentire di risolvere il problema dell'"emarginazione dagli aiuti". Affinché gli Stati membri possano indirizzare efficacemente fondi aggiuntivi verso "Stati fragili emarginati", occorre discutere in base a proposte concrete.

Nell'ambito degli aiuti umanitari, il problema viene affrontato dalla metodologia comunitaria di valutazione delle crisi dimenticate, volta a fornire più agevolmente aiuti alle vittime di crisi poco considerate o completamente ignorate dai media o dai donatori.

Le situazioni di fragilità fanno appello ad interventi globali e coordinati nell'ambito di approcci estesi a tutta l'amministrazione. Occorre far sì che tra gli attori istituzionali, statali e non statali (dei settori umanitario, dello sviluppo, diplomatico, esecutivo e della sicurezza), i finanziatori multilaterali e gli altri donatori coinvolti siano garantiti scambi aperti di dati e di altre informazioni, sinergie e un buon livello di interazione. Malgrado i notevoli passi avanti, vi sono ancora impedimenti di rilievo da superare.

All'interno dell'Unione, occorre potenziare il coordinamento. Sessioni comuni di formazione, pianificazione e valutazione, che riuniscano il personale della Commissione, del segretariato del Consiglio e degli Stati membri, dovrebbero tenersi più sistematicamente, non solo in situazioni di crisi o post-belliche, ma anche nei casi in cui da un'analisi congiunta si evince un deterioramento tale da aggravare la situazione di fragilità.

La Commissione, il segretariato del Consiglio e gli Stati membri dovrebbero incoraggiare ulteriormente i contatti tra i rispettivi servizi in merito a questioni geografiche e tematiche in materia di fragilità; stesso dicasi per l'informazione e il coordinamento reciproci tra i capi missione dell'UE in un dato paese o in una data regione. Questo processo di coordinamento dovrebbe inoltre debitamente coinvolgere l'ONU, gli altri partner e donatori multilaterali, le organizzazioni della società civile e le istituzioni diverse dal governo centrale (parlamenti, enti locali e decentralizzati, organizzazioni regionali e continentali). La strategia comune UE-Africa si propone di prevenire e affrontare le situazioni di fragilità. La questione continuerà ad essere dibattuta con la Cina e con gli altri partner non-OCSE con una grande presenza nei paesi interessati.

4.3. Come prevenire la fragilità: il dialogo e l'analisi per individuare i fattori e affrontare il fenomeno

I donatori, i paesi partner, le regioni, le organizzazioni, le istituzioni internazionali, la società civile e i governi hanno messo a punto strumenti di allarme rapido, analisi, monitoraggio e valutazione per le situazioni di fragilità. Si tratta molto spesso di strumenti che necessitano un dispositivo adeguato per dare tempestivamente seguito al risultato dell'analisi.

Il dialogo politico con i paesi partner, le regioni e le organizzazioni continentali svolge un ruolo chiave in tutti gli accordi di partenariato e cooperazione sottoscritti dall'UE. Affrontare, nell'ambito di questo dialogo, le cause e le conseguenze della fragilità potrebbe aiutare il paese a sviluppare strategie nazionali per superare il fenomeno in modo duraturo.

Occorre sfruttare a pieno il potenziale dei documenti di strategia nazionale (DSN) per prevenire la fragilità: le radici dei conflitti, le manifestazioni violente, l'insicurezza e i rischi di vulnerabilità vanno sistematicamente affrontati tramite programmi di sviluppo, avvalendosi di impostazioni che tengano conto delle situazioni di conflitto. Analogamente, la gestione delle crisi, la riduzione dei rischi e la preparazione ai medesimi devono essere associate a considerazioni in materia di sviluppo e al DSN quale quadro generale di riferimento per l'Unione.

4.4. Come affrontare la fragilità: strategie e priorità

Nelle situazioni di fragilità, un paese, una regione o una particolare comunità sono esposti a tensioni e minacce estreme. Per ogni caso, occorre una risposta specifica, articolata e olistica, che faccia leva sull'intervento diplomatico, sugli aiuti umanitari, sulla cooperazione allo sviluppo e sulla sicurezza.

I DSN, elaborati di concerto con i governi partner, sono l'ambito d'elezione in cui affrontare il problema della fragilità. Al fine di fornire una visione più completa della risposta dell'Unione, i DSN dovrebbero menzionare gli interventi nell'ambito della PESC e dello strumento di stabilità. Nelle situazioni di fragilità, i DSN possono assicurare coordinamento all'Unione, specie tramite la "programmazione congiunta", che garantisce maggiore previsibilità e facilita le sinergie, in risposta ai bisogni e alle priorità dei partner. Gli interventi nell'ambito dei meccanismi comunitari possono avere un valore aggiunto poiché, in determinate circostanze, essi vengono percepiti in modo più neutro rispetto alla cooperazione bilaterale.

In situazioni deterioratesi a tal punto da rendere impossibile o da escludere la cooperazione allo sviluppo, l'Unione tende di solito a combinare interventi politici e diplomatici con alcune azioni di cooperazione allo sviluppo e di gestione delle crisi. Gli aiuti umanitari possono essere forniti in una situazione di fragilità ma non ne costituiscono necessariamente il corollario, a meno che la situazione non precipiti in una crisi con implicazioni umanitarie. In quanto espressione della solidarietà dell'UE con le vittime di catastrofi di origine umana o naturale, detti aiuti si vogliono neutri, imparziali e indipendenti: essi non implicano un impegno politico e non possono considerarsi uno strumento di gestione delle crisi.

Quanto alla gestione delle crisi, l'Unione vanta una potenziata capacità di agire in tempi più brevi e una maggiore flessibilità in situazioni di crisi o di fragilità. Il dialogo politico e misure politiche quali le sanzioni rientrano anch'essi tra gli strumenti a disposizione dell'UE in situazioni di fragilità. L'intervento in situazioni di fragilità dovrebbe essere aperto alla partecipazione di una vasta gamma di attori, quali l'ONU, il Movimento della croce rossa o i

cointeressati nazionali. I parlamenti, le autorità locali e la società civile possono svolgere un ruolo importante ai fini del cambiamento, ruolo che può essere potenziato facilitandone l'accesso ai finanziamenti.

In un primo momento, le strategie di risposta devono poter soddisfare i bisogni immediati della popolazione, anche se le risposte strategiche si vogliono incentrate sul lungo periodo. A tal fine, è fondamentale capire come la fragilità si ripercuote sui diversi gruppi sociali, in particolare sulle donne e su categorie vulnerabili quali bambini, giovani, disabili e minoranze, onde soddisfarne i bisogni in modo efficiente.

Queste categorie possono anche essere un "motore del cambiamento". Le donne, in particolare, non vanno considerate unicamente vittime passive, anche se, specie in situazioni di conflitto, esse sono particolarmente esposte alla criminalità e allo sfruttamento sessuali. Le donne e le minoranze svolgono un ruolo importante nel promuovere la pace duratura e la sicurezza, ma in genere non hanno accesso ai meccanismi, al potere e alle risorse e si scontrano con ordinamenti discriminatori. Occorre cogliere le opportunità che si affacciano nei periodi di transizione per affrontare i problemi di genere e i diritti delle minoranze, tramite riordini costituzionali, normativi e del sistema giudiziario, e coinvolgendo dette categorie nell'individuazione delle priorità del programma di ricostruzione.

4.5. Il post-crisi: collegare aiuti d'urgenza, ricostruzione e sviluppo (LRRD)

La coerenza della risposta globale, l'adeguatezza, l'esperienza e il buon coordinamento delle risorse umane e la presenza di finanziamenti sostenibili sono fattori fondamentali. Gli aiuti d'urgenza, la gestione della crisi, il sostegno alla ricostruzione e la cooperazione allo sviluppo di lungo periodo vanno adeguatamente inquadrati come parte di un unico approccio integrato mirato allo sviluppo sostenibile. In tal senso, la Comunità è impegnata, sin dalla fine degli anni novanta, ad attuare il quadro strategico LRRD. Si tratta di un processo lungo e complesso che vede coinvolta una moltitudine di attori e di strumenti finanziari.

L'impostazione LRRD mira principalmente a sviluppare strategie di lungo periodo che riguardano settori e attori chiave per gli aiuti d'urgenza tradizionali, nell'intento di assicurare continuità e facilitare le sinergie. È tuttavia opportuno che essa inglobi maggiormente i temi della governance, dello sviluppo istituzionale e della sicurezza. Inoltre, meccanismi di finanziamento quali i fondi fiduciari gestiti da agenzie internazionali, cui spesso si ricorre in questo contesto, non sono sempre capaci di sostenere l'attuazione dei programmi di ricostruzione e di ripresa nei tempi previsti, e sebbene possano in teoria aiutare a garantire il coordinamento e la coerenza tra i donatori, essi non dovrebbero sostituirsi all'assunzione di responsabilità da parte degli attori locali e alla presenza dell'UE vera e propria.

Si rende tuttora necessario un impegno per aggiornare i metodi di attuazione del quadro strategico LRRD, tenendo debitamente conto della governance e della sicurezza, nonché per adeguare le procedure e i meccanismi finanziari a situazioni in cui la flessibilità è d'obbligo. Lo scopo rimane invariato: una migliore armonizzazione di analisi e politiche, l'integrazione delle strategie (coordinamento, coerenza e complementarità compresi) e le sinergie tra le attività lungo un arco di tempo, in un'ottica al tempo stesso umanitaria e di sviluppo.

4.6. Sicurezza e fragilità

Spesso, nelle situazioni di fragilità, interconnettere pace, sicurezza e sviluppo, tanto all'interno quanto all'esterno del paese, costituisce una preoccupazione principale. La cooperazione allo

sviluppo contribuisce in modo essenziale ad incentivare la pace e la stabilità in quanto si occupa delle manifestazioni di violenza e risale alle cause dell'insicurezza e dei conflitti violenti.

In materia di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, l'UE ha visto potenziare le sue capacità; essa è in grado di agire in tempi brevi e vanta maggiore flessibilità in situazioni di crisi e di fragilità. L'uso combinato di strumenti comunitari, quali il Fondo specifico per la Pace in Africa, lo strumento di stabilità e gli strumenti PESC/PESD, contribuisce a rafforzare le strategie nazionali, regionali e continentali nelle situazioni di fragilità.

In materia di sicurezza, occorre un'impostazione ampia, orientata allo sviluppo e che faccia sì che i programmi connessi alla governance, quali l'SSR e il DDR, tengano conto delle preoccupazioni delle persone, onde garantire che la sicurezza, le esigenze e diritti di base degli individui siano prioritari. La riforma del settore della sicurezza in un'ottica estesa a tutta l'amministrazione è alla base delle strategie di potenziamento istituzionale e della legittimazione politica nelle situazioni post-belliche.

4.7. Governo democratico e diritti umani nelle situazioni di fragilità

La fragilità è molto spesso occasionata da carenze e falle della governance, sotto forma di mancanza di legittimità politica esacerbata da limitatissime capacità istituzionali indotte dalla povertà. L'azione dell'UE dovrebbe mirare a sostenere il processo di democraticizzazione, di potenziamento istituzionale e di riconciliazione, a promuovere i diritti umani e ad incoraggiare la volontà politica di riforma attraverso il dialogo e gli incentivi, e non ricorrendo a condizionalità e sanzioni.

Anche nelle situazioni di fragilità, è essenziale che tutte le componenti sociali, compresi i gruppi più vulnerabili, facciano proprio il processo di riforma. Come risultato del dialogo di programmazione, i paesi ACP hanno accesso a finanziamenti aggiuntivi in funzione dell'importanza, dell'ambizione e della credibilità dei piani d'azione nazionali in materia di governance, che vengono valutati alla luce di situazioni di post-crisi e di fragilità. Quest'impostazione potrebbe essere estesa ad altre regioni e adottata dagli Stati membri nella cooperazione bilaterale. La Comunità ha inoltre istituito un fondo governance nell'ambito della PEV.

Nelle situazioni di fragilità, non sempre è garantita la promozione dei diritti umani, che vengono spesso violati. Oltre al sostegno diretto alle organizzazioni della società civile, ai difensori dei diritti umani e alle istituzioni nazionali quali le commissioni per i diritti umani o i mediatori, e in aggiunta all'impegno nei confronti dei parlamenti e degli enti locali, è fondamentale ricorrere al dialogo per individuare gli ostacoli e superarli.

Per promuovere la democraticizzazione, occorre ordinare i bisogni secondo le priorità. Le elezioni sono un fattore necessario ma non sufficiente ai fini del processo democratico. È necessario agire a monte per favorire una società politica inclusiva e un sistema pluralista efficiente, con particolare attenzione al potenziamento istituzionale, e a valle per garantire l'effettivo funzionamento delle istituzioni di nuova elezione. Prestare unicamente attenzione al processo elettorale potrebbe peraltro rivelarsi controproducente ove occasioni un disimpegno prematuro dei donatori.

Nei casi più estremi, il processo di democraticizzazione non è un obiettivo del governo centrale e bisogna allora lavorare con altri attori, quali la società civile, le autorità locali o i

parlamenti. In via complementare, è preferibile continuare a dialogare con il governo centrale su questioni meno controverse, quali la fornitura di servizi o la creazione di posti di lavoro, per lasciare che la volontà politica di riforma si faccia progressivamente strada. Il ripristino dei servizi di base e la creazione di posti di lavoro sono prioritari nelle situazioni di fragilità, spesso caratterizzate dalla difficoltà di conciliare la volontà di potenziare la capacità istituzionale con l'obiettivo di garantire l'accesso ai servizi, e in cui la sostituzione non può essere evitata.

Ai fini della pace duratura, è necessario un settore giudiziario legittimo e efficace, elemento particolarmente carente nelle situazioni di fragilità. In circostanze post-belliche, è fondamentale garantire, a livello nazionale, un sistema transitorio di giustizia e Stato di diritto che coinvolga istituzioni ufficiali e non governative. Iniziative parallele volte a rafforzare il sistema giudiziario e a favorire la riconciliazione hanno contribuito a stabilizzare società divise a seguito di conflitti. Allo stesso tempo, l'UE e i paesi partner devono garantire congiuntamente che i crimini più gravi per la comunità internazionale non rimangano impuniti e vengano debitamente perseguiti.

In alcuni conflitti, il degrado ambientale e l'accesso alle risorse naturali o il relativo controllo svolgono un ruolo centrale, con implicazioni per il processo di pace e per la ricostruzione post-bellica. In particolare, gli effetti positivi o negativi dell'abbondanza di risorse naturali sono funzione delle capacità e delle strategie di sviluppo di coloro preposti alla gestione delle risorse stesse. Mentre i donatori dispongono spesso di limitati mezzi finanziari o politici per far leva su questioni del genere, le strategie di risposta devono essere sensibili al problema onde scongiurare nuovi conflitti. Anche il ruolo del settore privato può rivelarsi cruciale. L'UE continuerà a promuovere la cooperazione nell'ambito delle iniziative internazionali di lotta al commercio illecito di risorse naturali e a favorirne una gestione equa e trasparente.

La disponibilità di dati statistici chiave è spesso fondamentale per affrontare questioni connesse alla governance, al processo democratico, alla fornitura dei servizi di base e all'accesso alle risorse naturali. Ai fini della riduzione della povertà, dello sviluppo sostenibile e della crescita equa, è indispensabile un sistema di rilevazione statistica efficiente.

5. MIGLIORARE GLI STRUMENTI

5.1. Strumenti e procedure finanziari

Intervenire efficacemente nelle situazioni di fragilità comporta dei rischi e richiede rapidità e flessibilità nell'adottare decisioni politiche e nel renderle operative sul campo, occupandosi al tempo stesso dei vincoli cui è soggetto il paese partner, spesso in termini di capacità limitate. In tal senso, si rendono altresì necessarie procedure più celeri e flessibili per definire dispositivi tempestivi che garantiscano trasparenza e responsabilità, contribuendo ad un'impostazione gestionale orientata ai risultati.

L'UE deve utilizzare meglio la vasta gamma di strumenti di cui dispone onde garantire l'attuazione delle politiche, una risposta globale alle situazioni di fragilità e colmare le lacune in materia di attuazione. Occorrono ancora notevoli sforzi per collegare e sfruttare meglio tutte le possibilità offerte della gamma di strumenti comunitari (geografici, per la stabilità, umanitari, tematici), dai dispositivi PESC/PESD e dai meccanismi di aiuti bilaterali degli Stati membri e di altri donatori.

La presente comunicazione non rende necessarie nuove fonti di finanziamento rispetto a quelle previste dalle prospettive finanziarie 2007-2013. L'intento è piuttosto di promuovere migliori sinergie tra gli strumenti finanziari già esistenti e di definire, ove possibile, una condivisione adeguata e bilanciata dei finanziamenti con il FES.

5.1.1. Il Fondo europeo di sviluppo (FES)

In materia di aiuti umanitari e di emergenza, l'accordo di Cotonou prevede meccanismi flessibili per le azioni successive alla fase d'emergenza e per la transizione verso la fase di sviluppo. Detti meccanismi sono stati applicati con successo in diversi casi. La Commissione sta lavorando attualmente ad una serie di procedure di attuazione più flessibili cui ricorrere nelle situazioni di fragilità. Le nuove disposizioni sull'impiego delle dotazioni previste per i paesi a copertura di bisogni impreveduti offrono ulteriori possibilità di flessibilità. È inoltre in corso di adozione lo strumento ACP per le calamità naturali inteso a ridurre la vulnerabilità dei paesi soggetti al fenomeno, in applicazione del "quadro d'azione di Hyogo 2005-2015".

5.1.2. Lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) e lo strumento della politica europea di vicinato (ENPI)

Il DCI fa esplicita menzione di "situazioni di post-crisi e Stati fragili" nell'ambito dei programmi geografici finalizzati a dare attuazione all'assistenza comunitaria. In circostanze quali crisi, situazioni post-belliche o minacce per la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e le libertà fondamentali, una speciale procedura di emergenza prevede la revisione dei documenti di strategia geografici e dei programmi indicativi pluriennali per operare la transizione verso la cooperazione e lo sviluppo di lungo periodo. Inoltre, nei casi di catastrofi naturali, guerre civili o crisi, per i quali non è possibile ricorrere allo strumento di stabilità o agli aiuti umanitari, possono essere adottati speciali provvedimenti non previsti da detti documenti e programmi. Queste disposizioni sono previste dall'ENPI.

5.1.3. Lo strumento di stabilità

La componente di medio termine dello strumento di stabilità consente alla Commissione di prestare sostegno strategico in situazioni di crisi reali o potenziali e fornire un'assistenza iniziale cui farà seguito un sostegno di lungo periodo nell'ambito degli strumenti comunitari. Vi si può ricorrere in situazioni di crisi o di crisi imminenti, di iniziale stabilizzazione politica post-crisi e di ricostruzione rapida in seguito ad una calamità naturale, come complemento o elemento motore del sostegno fornito nell'ambito dei principali strumenti comunitari di azione esterna. La componente di lungo periodo copre le minacce transregionali, tra cui la proliferazione delle armi e la criminalità organizzata.

5.1.4. Gli aiuti umanitari

Gli aiuti umanitari sono intesi a salvare vite umane e a fornire assistenza immediata alle vittime di crisi, indipendentemente dal livello di fragilità e dalle cause. Le procedure esistenti per mobilitare detti aiuti sono consone con l'approccio qui proposto.

5.1.5. Lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e il programma tematico "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo"

Nelle situazioni più delicate, all'impegno diretto con i governi, i donatori preferiscono la concessione di sostegno ad altri attori capaci di infondere il cambiamento. Le procedure nell'ambito del programma tematico "Attori non statali e autorità locali nello sviluppo" e

dell'EIDHR sono adeguate alle situazioni di fragilità in quanto offrono sostegno ad attori alternativi, in circostanze poco favorevoli allo sviluppo partecipativo o al rispetto dei diritti umani. È ugualmente previsto sostegno per i difensori dei diritti umani e per il rilevante quadro internazionale.

L'EIDHR si presta particolarmente alle situazioni di fragilità in quanto interviene in circostanze in cui le libertà fondamentali e la sicurezza umana sono messe seriamente a repentaglio, in cui la società civile, e in particolare i difensori dei diritti umani, subiscono enormi pressioni e in cui il pluralismo politico è ridotto al minimo. Lo scopo dell'EIDHR consiste nel sostenere la partecipazione e la rappresentazione politiche in senso democratico, contribuendo alla conciliazione pacifica dei gruppi di interesse. Il sostegno transnazionale e regionale è incentrato sul dialogo e su attività pratiche di cooperazione intesi a risolvere le cause di conflitti profondi o di potenziali conflitti violenti. Tra le specificità dell'EIDHR vi è la possibilità di finanziare attività senza il consenso del governo partner, il che rappresenta un ulteriore vantaggio in determinate situazioni di fragilità. L'EIDHR può operare tuttavia unicamente in complementarità con i rilevanti programmi geografici.

5.2. Sostegno al bilancio

A complemento dei progetti e in funzione della natura della fragilità, è altresì possibile ricorrere al sostegno al bilancio per far fronte a emergenze finanziarie, consolidare funzioni chiave dello Stato (gestione delle finanze pubbliche) e garantire la stabilità sociale (versamento dei salari o finanziamento delle importazioni). Si tratta di uno strumento capace di influenzare efficacemente il dialogo politico sull'SSR, sul DDR o sulla riforma dei servizi civili, ove questi incidano sulla stabilità macroeconomica.

La Commissione è ricorsa al sostegno al bilancio in diverse situazioni post-belliche per sostenere il processo di ripresa del paese. Tutte le situazioni di fragilità comportano rischi elevati in termini politici, di sviluppo, di fiducia o di reputazione, ma questi vanno misurati in funzione dei benefici previsti e dei costi di nuove crisi. Il sostegno al bilancio si presta alla gestione di detti rischi (con interventi mirati a spese critiche, arretrati, ecc.) e si basa su una valutazione continua della congiuntura macroeconomica, del riordino della gestione delle finanze pubbliche e dei risultati delle strategie di sviluppo.

6. LA STRADA DA SEGUIRE: PRIORITÀ E RISULTATI

Laddove i paesi partner sono impegnati a risolvere le cause e a far fronte alle conseguenze della fragilità, per l'UE si tratta di garantire che la Comunità, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri siano più reattivi, tempestivi e flessibili nel sostenere l'impegno dei primi. La Commissione propone di stimolare un dibattito, che coinvolga la società civile e altri cointeressati, e di intraprendere al tempo stesso le azioni elencate di seguito al fine di mettere a punto una strategia di risposta dell'UE alle situazioni di fragilità:

- l'UE dovrebbe sottoscrivere formalmente i principi OCSE/CAS per un adeguato intervento internazionale negli Stati fragili e nelle situazioni di fragilità, impegnandosi ad applicarli in tutte le circostanze di fragilità;
- il regolare dialogo politico con i paesi partner che mostrano segni di fragilità contemplerà in modo più sistematico le problematiche attinenti alla fragilità;

- onde garantire approcci estesi a tutta l'amministrazione, occorre organizzare uno scambio regolare di analisi dei rischi e relative risposte dell'UE, sul posto, tramite riunioni tra i capimissione, e in sede, tramite un dialogo interservizi tra le istituzioni e gli Stati membri e all'interno dei gruppi del Consiglio;
- nel fornire sostegno ai paesi in situazioni di fragilità, l'UE deve promuovere in modo coerente l'uguaglianza di genere, l'inclusione sociale e i diritti umani, compresi gli aspetti connessi ai diritti dei bambini;
- la Commissione faciliterà la creazione di squadre di lavoro ad hoc tematiche e per paese, in collaborazione con il segretariato del Consiglio e gli Stati membri, incaricate di specifiche situazioni di fragilità, nell'intento di:
 - elaborare ulteriormente approcci concettuali e analitici a situazioni di fragilità e di conflitto, in particolare in materia di SSR e relativamente all'estensione del quadro strategico LRRD a risposte integrate a situazioni di post-crisi e a metodi per tener conto delle tematiche della governance e della sicurezza;
 - potenziare i vantaggi comparativi dell'UE nelle situazioni di fragilità, in particolare in vista del futuro servizio esterno dell'UE;
 - conseguire progressi verso un'azione più coerente e coordinata a livello nazionale, in particolare sfruttando tutte le possibilità di analisi e programmazione comuni previste dal quadro comune per i documenti di strategia nazionale (QCDSN), da rivedere in funzione di come evolve la situazione;
- verrà tracciata una mappa delle differenti modalità di aiuti bilaterali e comunitari nell'ambito dei diversi pilastri onde determinarne la capacità di rispondere adeguatamente alle situazioni di fragilità e valutarne l'impatto e l'interazione sul campo. Verrà prestata particolare attenzione alla complementarità tra la gestione di crisi nell'ambito di strumenti quali le azioni congiunte PESC/PESD, lo strumento di stabilità, il fondo per la pace in Africa e gli strumenti di cooperazione di lungo termine;
- la Commissione farà il punto degli aiuti UE volti a diminuire e prevenire le minacce per la sicurezza, presenterà delle proposte per potenziare l'efficacia e la coerenza degli aiuti esterni dell'Unione nelle situazioni di insicurezza e proporrà dei modi per completare gli interventi a livello nazionale e regionale mettendo a punto un quadro specifico di risposta alle sfide della dimensione mondiale o transregionale;
- in linea con il codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti, l'Unione, nel caso di sovrapposizioni o carenze consistenti constatate in singoli paesi, ridestinerà i fondi esistenti e aggiuntivi in modo complementare. Occorrerà inoltre mirare alla complementarità tanto a livello nazionale che transnazionale, decidendo chi interviene in quale paese. La Commissione suggerisce di esplorare le seguenti possibilità di ulteriori stanziamenti da parte degli Stati membri a favore dei paesi fragili e in particolare dei paesi emarginati dagli aiuti:
 - aumentare gli stanziamenti a favore di quei paesi con cui esiste un quadro strategico di cooperazione bilaterale;

- integrare le dotazioni dei DSN approvate dalla Commissione e dai paesi partner e stanziare nell'ambito dei PIN gestiti dalla Commissione, qualora non esista un quadro di cooperazione bilaterale o quando è possibile raggiungere risultati maggiori mettendo in comune le risorse;
- verrà effettuata una revisione globale degli strumenti di analisi e di valutazione in materia di governance, conflitti e monitoraggio delle catastrofi;
- la fragilità farà parte del processo di revisione dell'iniziativa governance per i paesi ACP, che comporterà una cooperazione regolare a livello di esperti e per la quale la Commissione elaborerà una relazione nel 2008;
- la Commissione potenzierà la sua capacità di fornire sostegno al bilancio, tenendo conto dei rischi specifici e dei benefici connessi alle situazioni di fragilità. Verrà potenziata la cooperazione con la BM, l'FMI e la BAS;
- la Commissione metterà a punto degli orientamenti per delucidare le condizioni di applicazione delle disposizioni per il ricorso a procedure flessibili nell'ambito degli strumenti geografici nel lungo periodo;
- l'UE cercherà di approfondire il partenariato con l'ONU e con altri attori multilaterali per far fronte a situazioni di fragilità. In tal senso rivestono particolare importanza l'ulteriore rafforzamento della commissione di consolidamento della pace e il continuo sostegno attivo dell'UE ad una riforma delle Nazioni Unite che miri a mettere l'istituzione in grado di risolvere in modo efficace le situazioni di fragilità.