

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi e del Servizio delle Commissioni sull'Atto comunitario n. 205

Una strategia globale per la
politica estera e di sicurezza
dell'Unione europea

settembre 2016
n. 375



servizio studi del Senato

servizio delle Commissioni permanenti e
speciali del Senato



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI

PERMANENTI E SPECIALI

TEL. 066706-2682

segreteria.commissioni@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
e del Servizio delle
Commissioni sull'Atto
comunitario n. 205**

Una strategia globale per la
politica estera e di sicurezza
dell'Unione europea

settembre 2016
n. 375

a cura di: F. Gilioli

INDICE

1. IL CONTESTO	7
1.1. Il precedente e la genesi.....	7
1.2. La natura della Strategia globale	9
2. I CONTENUTI.....	10
2.1. Gli interessi	10
2.2. I principi.....	11
2.3. Le priorità	11
2.3.1. <i>La sicurezza dell'Unione</i>	11
2.3.2. <i>La resilienza degli Stati e delle società a est e a sud</i>	13
2.3.3. <i>Un approccio integrato ai conflitti e alle crisi</i>	14
2.3.4. <i>Ordini regionali cooperativi</i>	15
2.3.5. <i>Governance globale per il XXI secolo</i>	16
2.4. I mezzi.....	17
3. L'ATTUAZIONE	19
ALLEGATI.....	23
- Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea.....	25
- Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible Defence in EU.....	71
- Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo	77

1. IL CONTESTO

Il 28 giugno 2016 l'Alto rappresentante Federica Mogherini ha presentato al Consiglio europeo la nuova Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, un documento di quarantacinque pagine cui è stato dato l'ambizioso titolo di *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*. Il Consiglio europeo, come riportato nelle [Conclusioni](#), ne ha accolto con favore la presentazione e ha invitato l'Alto rappresentante stesso, la Commissione e il Consiglio a portare avanti i lavori per la sua implementazione.

La *Brexit*, come è noto, ha monopolizzato i lavori del consesso dei capi di Stato e di Governo e ha inevitabilmente relegato in secondo piano il testo e il suo contenuto, nonostante si tratti di un documento di indubbio rilievo, elaborato dopo un anno di intensa riflessione e a ben tredici anni dalla precedente *Strategia europea*.

Il testo viene a costituire il punto di riferimento per il futuro sviluppo della PESC-PSDC e la base per le misure che le istituzioni europee intenderanno adottare in tale ambito. In occasione del Consiglio affari esteri del 18 luglio 2016, l'Alto rappresentante ha manifestato la propria intenzione di presentare in autunno un quadro delle proposte e un programma temporale per l'attuazione della visione contenuta nella Strategia, impostazione confermata nel corso della riunione informale (formato "Gymnich") dei Ministri degli esteri tenutasi a Bratislava il 2-3 settembre 2016.

1.1. Il precedente e la genesi

Il precedente diretto del documento in questione è rappresentato dalla citata [Strategia europea in materia di Sicurezza](#), elaborata dall'allora Alto rappresentante PESC e Segretario generale del Consiglio, Javier Solana, e adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre 2003. Il documento aveva preso forma in un contesto assai diverso da quello attuale, dal punto di vista geopolitico, economico e istituzionale, come si può evincere sia dal titolo scelto: *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, sia dalle parole con cui si apriva il testo: "Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera"¹.

¹ Mentre sul piano geopolitico ed economico l'evoluzione storica degli ultimi anni è nota, dal lato delle istituzioni europee si trattava di un momento di importanti evoluzioni e aspettative: era in corso di elaborazione il poi naufragato Trattato costituzionale e l'Europa dei Quindici si trovava alla vigilia del più grande allargamento della storia comunitaria. Il Trattato di Nizza, appena entrato in vigore e ritenuto da più parti insoddisfacente, aveva comunque sancito la nascita di una Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), che attribuiva direttamente all'Unione l'effettuazione delle missioni di cui ai compiti di Petersberg, in precedenza demandata all'UEO: cominciarono a prendere forma i primi interventi armati sotto la bandiera a dodici stelle, espressione di una UE che ambiva a divenire un *security provider* sulla scena internazionale. Sotto la spinta di Solana, la PESC-PESD sembrava destinata a un futuro di forte espansione e ed era perciò opportuno che l'attività in materia di sicurezza si svolgesse nell'ambito di un quadro strategico chiaro e condiviso. Accanto a ciò vi era anche la necessità di lasciarsi alle spalle la forte lacerazione causata dal contrasto di posizioni emerso in occasione della guerra in Iraq. I membri del Consiglio europeo dell'epoca, perciò, - come si legge nelle conclusioni - nell'approvare convintamente la strategia di sicurezza, ribadivano la comune determinazione di assumersi le loro responsabilità, per garantire un'Europa sicura in un mondo migliore.

Quanto ai contenuti, si trattava di un documento relativamente sintetico, dove si affrontavano le principali minacce e sfide per la sicurezza europea - molte delle quali, peraltro, dal terrorismo all'immigrazione, si ritrovano nella nuova strategia - e si individuavano le soluzioni da perseguire a livello di Unione, con uno sguardo che immancabilmente dalla sicurezza si estendeva sul piano di una più generale politica estera.

Il **Trattato di Lisbona** ha a sua volta inciso sul quadro che regola la PESC e, in particolare, disciplinato dettagliatamente la PSDC (politica di sicurezza e di difesa *comune*, che ha preso il posto della PESD, la politica *europea* di sicurezza e di difesa). La nuova figura dell'Alto rappresentante-Vice presidente della Commissione si è venuta a sostituire, con poteri più incisivi, al precedente Alto rappresentante-Segretario generale del Consiglio.

Più recentemente, il **Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013**, nell'ambito delle sue articolate conclusioni in materia di PSDC, aveva invitato "l'Alto rappresentante, in stretta cooperazione con la Commissione, a valutare l'impatto dei cambiamenti nell'ambiente globale e a riferire al Consiglio nel corso del 2015 sulle sfide e opportunità che ne derivano per l'Unione, sulla scorta di consultazioni con gli Stati membri": da notare che in questo modo si attribuiva un compito non tanto all'allora Alto rappresentante Ashton, quanto al suo successore. L'aggiornamento della strategia in materia di sicurezza è divenuta così una delle priorità nell'agenda di Federica Mogherini che, in carica dal novembre 2014, ha subito avviato una revisione strategica con l'obiettivo di valutare i cambiamenti nel contesto generale, così come le sfide e le opportunità per l'Unione.

Tale azione ha trovato il pieno appoggio del **Consiglio affari esteri del 16 maggio 2015** che, nelle sue articolate conclusioni sulla PSDC e in vista del Consiglio europeo del giugno successivo, anticipando in parte i contenuti e l'impostazione del futuro documento, ha evidenziato l'esigenza di disporre di "un'ampia strategia europea sulle questioni di politica estera e di sicurezza", per "identificare e descrivere gli interessi, le priorità e gli obiettivi della UE, le minacce esistenti e in evoluzione, le sfide e le opportunità, gli strumenti e i mezzi a disposizione della UE per affrontarle". Una differenza importante è già percepibile rispetto al precedente del 2003: il focus, per volontà dell'Alto rappresentante, è stato spostato dalla sola sicurezza all'intera politica estera e di sicurezza. L'impostazione è stata confermata dal **Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015**, che ha richiesto la "continuazione ad opera dell'Alto rappresentante del processo di riflessione strategica al fine di preparare una strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza, in stretta cooperazione con gli Stati membri, da sottoporre al Consiglio europeo entro giugno 2016". In quell'occasione, l'Alto rappresentante ha presentato un documento di riflessione dal titolo [*The European Union in a changing global environment*](#), che è poi divenuto la base per la successiva fase di consultazione.

La predisposizione della Strategia, avvenuta nei tempi fissati, e per la quale l'Alto rappresentante si è servito, in qualità di *Special adviser*, dell'italiana Nathalie Tocci, vice direttore dello IAI, è stata infatti preceduta da un'amplissima **consultazione pubblica**, con numerosi contributi di soggetti pubblici e privati. In questo quadro anche i **parlamenti nazionali** sono stati coinvolti, a ciò invitati dalla stessa Mogherini in occasione della Conferenza interparlamentare PESC-PSDC di Lussemburgo del 4-6 settembre 2015. Hanno risposto all'appello sette camere europee, tra cui il **Senato** italiano, che ha partecipato con un contributo delle Commissioni esteri e difesa, i cui

contenuti sono in larga misura riscontrabili all'interno della Strategia². Quanto agli altri partecipanti alla consultazione, si segnalano i contributi di cinquanta esperti, sia interni che esterni all'UE, coordinati dal SEAE e dall'ISS (l'Istituto di Studi strategici dell'Unione europea) e raccolti in un volume, pubblicato nell'aprile 2016, dal titolo [*Towards an EU Global Strategy - Consulting the experts.*](#)

Sebbene non sia stata pubblicata alcuna bozza del testo fino alla sua approvazione da parte del Consiglio europeo, né diffusa fino alla sua redazione definitiva, un generale atteggiamento di apertura e condivisione ha caratterizzato la redazione del documento, a cui è stato dedicato il sito europa.eu/globalstrategy: l'Alto rappresentante e il SEAE si sono poi fatti promotori di una vasta campagna informativa che ne ha in buona parte anticipato i contenuti³.

Come si diceva in apertura, la Strategia globale è stata infine presentata al Consiglio europeo il 28 giugno 2016.

Se dal punto di vista mediatico e anche politico il documento ha ottenuto, ad oggi, un'eco assai limitata, molto positiva è stata invece l'accoglienza da parte degli esperti: si segnalano in questo senso, ad esempio, le prese di posizione di diversi *think tank*, tra cui IAI, ISPI, Carnegie Europe e Clingendael. Al riguardo è intervenuto anche Javier Solana che, nell'appoggiare la *Strategia*, ne ha evidenziato la tempestività, in un momento in cui lo stesso progetto europeo è posto in discussione, quale iniziativa concreta per farlo progredire⁴.

1.2. La natura della Strategia globale

La Strategia globale è un **atto atipico**, non previsto dai Trattati e dai protocolli allegati e perciò privo di effetti predeterminati. Non si tratta di un atto giuridicamente vincolante ma nemmeno di un documento di consultazione delle tipologie note e consolidate, di cui è prevista, dall'apposito protocollo, la trasmissione ai parlamenti nazionali, come le comunicazioni, i libri bianchi e i libri verdi, la cui pubblicazione compete alla Commissione, e non è nemmeno una delle sempre più frequenti comunicazioni congiunte di Commissione e Alto rappresentante. Al di là del diverso soggetto da cui proviene, il solo Alto rappresentante, la Strategia si differenzia dai documenti di consultazione per l'oggetto più ampio che la caratterizza e per la dichiarata ambizione di "globalità", in un ambito in cui i poteri deliberativi delle istituzioni europee sono variamente configurati e, è bene ricordarlo, nello specifico perimetro della PESC-PSDC, a norma dell'articolo 31 TUE, non sono di natura legislativa.

Il documento assume così un **esclusivo rilievo politico**, ma fornisce comunque all'Alto rappresentante la copertura per condurre la propria azione entro binari definiti, facendo uso di tutti i poteri che gli sono attribuiti dai Trattati. La presa d'atto favorevole da parte del Consiglio europeo non cambia nulla circa la riconducibilità della *Strategia* al solo Alto rappresentante.

Quanto al **ruolo dei Parlamenti nazionali**, sebbene la *Strategia* non rientri tra i documenti per i quali è prevista la trasmissione e la consultazione, l'Alto rappresentante

² Il testo è rinvenibile all'interno della [raccolta dei contributi](#) trasmessa all'AR a cura del parlamento lussemburghese.

³ In questa sede vale la pena ricordare il *workshop* in materia tenutosi nel corso della Conferenza interparlamentare dell'Aja del 6-8 aprile 2016, nel corso del quale Nathalie Tocci, pur senza distribuire alcuna bozza, ha illustrato dettagliatamente il testo, all'epoca in fase di ultimazione.

⁴ Il commento, dal titolo [The EU's bold new strategy](#), è stato pubblicato il 21 luglio 2016 su www.project-syndicate.org e successivamente ripreso da www.weforum.org

ha provveduto il 20 luglio 2016 a inviarla sia ai presidenti dei parlamenti, sia ai presidenti delle commissioni parlamentari competenti, in linea con l'interpretazione ampia data alle tipologie di atti inviate ai parlamenti nazionali. Anche a livello interno, nonostante l'articolo 6 della legge n. 234 del 2012 riprenda la stessa locuzione del Protocollo n. 1, la trasmissione da parte del governo alle Camere è avvenuta già il 30 giugno: con riferimento al Senato, il 4 agosto il documento è stato deferito, ai sensi dell'articolo 144 del regolamento, quale atto preparatorio comunicato dal governo (Atto comunitario n. 205), alle commissioni 3a, 4a e 14a (alla 1a per parere), al fine dell'esame e dell'eventuale adozione di una risoluzione.

2. I CONTENUTI

Come già anticipato e del resto esplicitato nella prefazione firmata dall'Alto rappresentante, la strategia si connota come "globale" non solo in senso geografico, ma anche dal punto di vista delle politiche e degli strumenti che ne costituiscono l'oggetto, anche se il perno attorno al quale, pur nella varietà dei contenuti, ruota tutto l'impianto è quello della sicurezza.

E alla sicurezza sono peraltro riconducibili molti dei concetti chiave ricorrenti: l'autonomia strategica dell'Unione europea, l'osmosi tra la dimensione civile e quella militare dell'azione esterna, il superamento della distinzione tra sicurezza interna e sicurezza esterna.

Il documento si compone di **quattro capitoli**: i primi due hanno carattere introduttivo e di inquadramento e riguardano, rispettivamente, gli **interessi** e i **principi** alla base della strategia globale; il terzo, che è anche il più corposo, è dedicato all'analisi delle **priorità** dell'azione esterna europea; il quarto, infine, ha ad oggetto i **mezzi** che l'Unione intende dispiegare per passare dalla visione all'azione.

2.1. Gli interessi

Quanto agli **interessi** dell'Unione, di cui viene evidenziata la stretta interconnessione con i valori, questi sono riassunti in:

- a. **pace e sicurezza**, innanzi tutto dei propri cittadini e territorio, con un *focus* sul lato interno di cui quello esterno è premessa e corollario;
- b. **prosperità**, prerequisito per un'Unione più forte nel mondo, nel quadro dei *Sustainable Development Goals* dell'ONU;
- c. **democrazia**, nel senso in particolare dello sviluppo della resilienza delle proprie democrazie;
- d. **un ordine mondiale fondato sulle regole**, caratterizzato dal multilateralismo e con al centro le Nazioni Unite.

A parte l'ultimo punto, che conferma appieno l'impostazione europea già esplicitata nella *Strategia* del 2003, occorre notare come i primi tre, che fino a tempi recenti, più che tra gli interessi dell'Unione, sarebbero stati inclusi tra le sue caratteristiche fondanti, assumano ora la connotazione di beni da proteggere, rispetto alle minacce esterne ma anche e soprattutto rispetto a spinte interne.

2.2. I principi

Sempre quattro sono, secondo la *Strategia*, i **principi** che devono guidare l'azione esterna dell'UE:

- a. **unità**: solo il peso di una Unione tale di nome e di fatto, si asserisce, ha il potenziale per fornire sicurezza, prosperità e democrazia ai propri cittadini e fare la differenza nel mondo;
- b. **dialogo** con altri soggetti per co-plasmare le regole che governano il mondo, sul presupposto che la dimensione esterna non può essere separata da quella interna;
- c. **responsabilità** nella prevenzione delle crisi e nella loro gestione, con impegni anche di lungo termine, concentrati, tuttavia, specialmente in Europa e nelle regioni circostanti;
- d. **partenariati** per condividere le responsabilità con gli Stati e le organizzazioni regionali e internazionali.

L'idea che se ne ricava è quella di un interventismo che ha il suo presupposto e insieme il suo limite nella tutela del ruolo e degli interessi dell'Unione europea nel mondo, come elencati al capitolo precedente.

2.3. Le priorità

Il capitolo successivo individua invece le cinque grandi **priorità** che l'Unione deve perseguire, a loro volta suddivise in ulteriori tematiche.

2.3.1. La sicurezza dell'Unione

In linea con quanto si rilevava poco sopra, **la sicurezza è posta come prima priorità** di una strategia che è sì globale ma è innanzi tutto di sicurezza poiché questa è oggi la principale sfida geopolitica. Una sicurezza che è vista innanzi tutto in chiave interna e che come tale richiede un rafforzamento degli apparati di sicurezza e difesa, dando contenuto concreto alle clausole dei Trattati in materia di mutua assistenza e solidarietà.

Il primo tema trattato in tale contesto è quello della **sicurezza e difesa**, laddove si esplicita che l'UE deve avere la capacità di deterrenza, risposta e protezione, sia contribuendo alla difesa collettiva in ambito NATO, sia agendo autonomamente, con un adeguato livello di ambizione e autonomia strategica.

Gli Europei devono perciò essere capaci di **proteggere l'Europa, rispondere a crisi esterne e assistere le capacità di sicurezza e difesa dei loro partner**: una definizione che riprende da vicino la tripartizione propria del [Concetto strategico NATO](#) del 2010, laddove si individuano i tre compiti chiave dell'Alleanza nella difesa collettiva, nella gestione delle crisi e nella cooperazione in materia di sicurezza. Ciò comporta anche fornire assistenza per la protezione degli Stati membri, ove da loro richiesto. In tal senso viene anche richiamata la possibilità che le missioni PSDC lavorino con le agenzie europee e la Guardia costiera e di frontiera europea in fase di istituzione: un modello, peraltro, che potrebbe trovare applicazione anche in altri ambiti della sicurezza.

Quanto ai rapporti con la NATO, cui l'UE riconosce il ruolo di principale quadro di difesa collettiva per molti Stati membri, si prospetta un'intensificazione della cooperazione: a tale riguardo, occorre richiamare la [Dichiarazione NATO-UE](#) adottata

l'8 luglio 2016 nel corso del vertice di Varsavia, con la quale si afferma l'urgenza di dare nuova sostanza al partenariato strategico tra le due organizzazioni con particolare riferimento al contrasto alle minacce ibride, alla cooperazione operativa, specie nel Mediterraneo, alla cibersicurezza, allo sviluppo della capacità di difesa, nonché dell'industria e della ricerca in materia, alle esercitazioni comuni e alla cooperazione con i paesi terzi. Un programma ambizioso, sottoscritto, per la NATO, dal segretario generale Stoltenberg e, per l'Unione europea, dal presidente del Consiglio europeo Tusk e dal presidente della Commissione Juncker.

Nella *Strategia* si richiama tuttavia la necessità che l'UE si rafforzi come **comunità di sicurezza**, in grado di assumere iniziative in cooperazione con la NATO ma anche di agire autonomamente. Il rapporto con la NATO continua in realtà a costituire un punto debole nella strada per una difesa europea, data la non identità di appartenenza, sebbene l'Alleanza stia intensificando la collaborazione con due membri UE che non ne fanno parte, la Svezia e la Finlandia. Sul punto occorre poi richiamare le molte incognite che si aprirebbero con l'uscita del Regno Unito dall'Unione, dato il suo peso relativo nella NATO.

Un altro punto debole è rappresentato dal bisogno, richiamato dal testo, che gli Stati membri acquisiscano e sostengano quelle capacità che consentano loro di agire autonomamente, attraverso una cooperazione che ingeneri interoperabilità, efficacia, efficienza e fiducia. La politica di difesa e la relativa spesa, infatti, come riconosciuto, restano prerogative nazionali, e questo lascia spazio a un notevole tasso di volontarismo. Per comprensibili ragioni non sono stati richiamati gli articoli 24 e 42 del TUE, che nel prevedere il passaggio, per unanime decisione del Consiglio europeo, a una difesa comune, potrebbero invece, con la loro attivazione, portare a un vero salto di qualità.

Ciò che viene suggerito in concreto è la **graduale sincronizzazione e mutuo adattamento dei cicli nazionali di pianificazione in materia di difesa**, garantendo in cambio fondi europei per sostenere la ricerca nel settore - che, lo ricordiamo, è oggetto di un'Azione preparatoria della Commissione al fine di rientrare, dopo il 2020, nel nuovo Programma quadro 2021-2027 - nonché il pieno utilizzo del potenziale dell'EDA, l'Agenzia europea per la difesa.

La strategia si occupa poi di **lotta al terrorismo**: al riguardo rilevano l'impegno a incoraggiare un maggiore scambio di informazioni e cooperazione di intelligence, tra Stati membri e agenzie UE, compresa la rimozione di contenuti illegali dai media. Accanto a ciò, l'Unione garantirà il rapido recupero degli Stati membri in caso di attacco e lavorerà contro la radicalizzazione. Anche in questo caso, viene evidenziato il collegamento tra azione sul piano interno ed esterno. In materia si segnala la comunicazione della commissione del 20 aprile 2016, dal titolo: "Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza"⁵.

Un passaggio è dedicato alla **cibersicurezza**, un tema di crescente attualità: la strategia non scende nel dettaglio degli interventi previsti, ma contiene l'impegno ad attrezzare l'Unione in tal senso e ad assistere gli Stati membri, rendendo il tema trasversale alle varie politiche coinvolte. La questione è stata peraltro oggetto sia di una comunicazione congiunta di Commissione e Alto rappresentante del 6 aprile 2016 in materia di

⁵[COM\(2016\)230](#). La 1a Commissione del Senato, al riguardo, dopo aver esaminato tale comunicazione congiuntamente con altri due atti analoghi, ha adottato, il 6 luglio 2016, la risoluzione [Doc. XVIII n. 137](#).

contrasto alle minacce ibride⁶, sia, più specificamente, di una comunicazione della Commissione del 5 luglio 2016 dal titolo: "Rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere la competitività e l'innovazione nel settore della cibersicurezza"⁷.

Da notare anche il riferimento alla **sicurezza energetica**, con l'impegno a diversificare le fonti energetiche, le rotte e i fornitori, con particolare riferimento al gas, attraverso appropriati accordi con gli Stati terzi produttori e di transito ritenuti affidabili. A tale riguardo, il 16 febbraio 2016 la Commissione ha presentato un pacchetto composto da una proposta di regolamento e due comunicazioni⁸.

In chiusura della parte dedicata alla sicurezza dell'Unione, il documento statuisce che l'UE svilupperà le proprie **comunicazioni strategiche**, sia nei confronti dei propri cittadini che dei propri partner, ivi compresa una risposta rapida e concreta alla disinformazione, un tema peraltro ritenuto parte delle strategie di "guerra ibrida".

In definitiva, evidente è l'**interconnessione tra sicurezza interna ed esterna**, con un ulteriore superamento, almeno quanto all'approccio politico, dei confini fra quelli che erano il "secondo pilastro" (la PESC) e il "terzo pilastro" (l'attuale spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dell'Unione.

2.3.2. La resilienza degli Stati e delle società a est e a sud

Sul presupposto che la fragilità al di fuori dei confini minacci gli interessi vitali dell'Unione, il documento prevede la necessità di investire nella **resilienza degli Stati che circondano l'Unione e delle relative società, in un arco la cui estensione arriva, a est, fino all'Asia centrale e, a sud, all'Africa centrale**. Il tema era presente anche nella Strategia del 2003, laddove tuttavia il legame con la sicurezza era meno attuale e infatti si parlava più che altro di un interesse a che i vicini fossero "ben governati". Interessante anche la definizione di un limite geografico all'azione che, sebbene ridimensioni in qualche modo le ambizioni dell'UE come attore globale nel campo della sicurezza, aggiunge tuttavia una dose di concretezza alle stesse.

In questo contesto il documento affronta, peraltro in termini generici, il tema della **politica di allargamento**, vista anche come investimento strategico per la sicurezza e la prosperità dell'Europa. È noto che il processo è ora assai più circoscritto quanto ai paesi e incerto quanto agli esiti che negli anni passati, e riguarda soltanto Balcani occidentali e Turchia, realtà con le quali l'UE, come si rileva, condivide le sfide in materia di immigrazione, sicurezza energetica, terrorismo e criminalità organizzata. Non a caso viene evidenziato come tale processo - che peraltro non prevede a breve nuove adesioni - debba portare benefici concreti già nell'oggi ed essere adeguatamente comunicato.

⁶ [JOIN\(2016\)18](#). La 1a Commissione del Senato, al riguardo, dopo aver esaminato tale comunicazione congiuntamente con altri due atti analoghi, ha adottato, il 6 luglio 2016, la risoluzione [Doc. XVIII n. 137](#). Sul presente atto ha formulato le proprie osservazioni anche la 4a Commissione.

⁷ [COM\(2016\)410](#). In materia, si segnala anche la [direttiva UE 2016/1148](#) del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi dell'Unione.

⁸ Si tratta della [proposta di regolamento COM\(2016\)52](#), finalizzata a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, della [comunicazione COM\(2016\)49](#), relativa a una strategia in materia di gas naturale liquefatto e stoccaggio del gas e della [comunicazione COM\(2016\)51](#), che definisce la strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento.

Quanto agli altri vicini, si registra l'impegno a sostenere i **paesi della politica europea di vicinato (PEV)**⁹ che intendano approfondire i propri legami con l'Unione a sviluppare accordi di associazione, compresa la creazione di accordi di libero scambio globali e approfonditi (*Deep and comprehensive free trade agreements*, DCFTAs) anche nella prospettiva della creazione di un'area economica che li includa e l'approfondimento di varie forme di cooperazione, tra cui l'ulteriore coinvolgimento come Paesi terzi nelle missioni PSDC.

Quanto alla **resilienza nelle regioni circostanti**, viene sposato un approccio diversificato e tarato sulla singola realtà, con un forte coinvolgimento delle società locali e un impegno di termini di sviluppo, diplomazia e missioni PSDC, in cooperazione con gli altri partner internazionali. Un forte accento è posto sul perseguimento dei 17 *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite, oggetto dell'[Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile](#), approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, nonché sul coinvolgimento della società civile, in particolare per quanto riguarda l'*accountability* dei rispettivi governi.

Particolare attenzione sarà posta sui **paesi di origine e di transito dei migranti e dei rifugiati**, lavorando sull'istruzione e più in generale sulle cause dell'emigrazione e, per quanto riguarda i paesi di transito, sostenendo le loro capacità di accoglienza e fornendo formazione ai migranti, rafforzando e mettendo in opera altresì i canali esistenti di immigrazione legale e circolare. Si richiama anche la necessità di un sistema più efficace di asilo comune.

2.3.3. Un approccio integrato ai conflitti e alle crisi

Sul ribadito presupposto che le crisi minaccino i suoi interessi vitali, l'Unione si impegnerà in attività di *peacebuilding* concentrando i propri sforzi in direzione est e sud, secondo un approccio multidimensionale quanto all'oggetto, multi-fase quanto alla scansione temporale (fatta di prevenzione, risoluzione e stabilizzazione), multilivello quanto agli attori coinvolti (locali, nazionali, regionali e globali) e multilaterale poiché, si rileva, nessuno di questi conflitti può essere risolto dalla UE da sola.

È espressamente previsto di raddoppiare gli sforzi nella **prevenzione dei conflitti**, relazionando regolarmente e presentando proposte al Consiglio.

L'UE si impegnerà inoltre più sistematicamente sulla **dimensione di sicurezza** di tali conflitti, sia nel senso di fornire sicurezza quando sono raggiunti accordi di pace, sia, in assenza di ciò, nel consolidamento di cessate il fuoco locali, contrastando, contemporaneamente, la diffusione dell'insicurezza derivante da tali conflitti. Una volta ricomposto il conflitto, l'UE dovrà consentire alle istituzioni legittime di erogare i servizi basilari e garantire sicurezza alle proprie popolazioni.

Quanto alla **soluzione dei conflitti**, l'UE si impegnerà a ricostruire, a tutti i livelli, il contratto sociale tra lo stato e i cittadini, attraverso le missioni PSDC, la cooperazione allo sviluppo e altri strumenti finanziari dedicati.

Un accenno è anche contenuto alla **dimensione economica** dei conflitti, sia nel senso di un intervento atto a consentire, nel corso della crisi, l'accesso agli aiuti umanitari e ai

⁹ Al proposito, si ricorda la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante sul riesame della politica europea di vicinato del 18 novembre 2015 ([JOIN\(2015\)50](#)). Tale atto è stato preceduto dal documento di consultazione congiunto "Verso una nuova politica europea di vicinato" del 4 marzo 2015 ([JOIN\(2015\)6](#)), al cui riguardo la 3a Commissione del Senato (atto comunitario n. 59), il 16 giugno 2016, ha adottato un'articolata risoluzione ([Doc. XVIII n. 94](#)).

generi di prima necessità e, dopo di questo, la ripresa di un'economia legale atta a favorire lo sviluppo, sia in quello, ove necessario, di adottare sanzioni "intelligenti". Questo capitolo prosegue peraltro nel solco avviato dall'"Approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni" (*Comprehensive approach to conflicts and crises*), oggetto di una comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'11 dicembre 2013¹⁰.

2.3.4. Ordini regionali cooperativi

L'assunto di base è che, a livello internazionale, in un mondo sempre più privo di un centro, la dimensione regionale assuma un rilievo critico. A tale proposito, l'Unione europea si impegnerà a **promuovere e sostenere ordini regionali cooperativi** nell'intero globo, dando il proprio sostegno ad altre organizzazioni regionali. Nonostante venga precisato che l'intento non è esportare il proprio modello, quanto cercare reciproca ispirazione, è chiaro come questa rappresenti una presa di posizione netta e anche un modo per declinare in maniera nuova e più concreta il proprio multilateralismo: organizzazioni regionali forti non possono che rendere il mondo più multilaterale e al tempo stesso meno stato-centrico, favorendo perciò la visione e soprattutto la posizione dell'UE.

La *Strategia* passa poi in rassegna una serie di aree e regioni critiche.

Il primo riferimento è al **fronte est**, dove - si rileva - la violazione del diritto internazionale da parte della Russia e la destabilizzazione in Ucraina hanno fatto sì che la pace in Europa non sia più un dato acquisito. Per quanto riguarda i rapporti con la Federazione russa, il documento opta per un approccio ambivalente. Da un lato, si richiama la necessità che ogni cambiamento nelle relazioni parta dal pieno rispetto, da parte russa, del diritto internazionale e dei principi alla base del sistema di sicurezza europeo: in particolare, non verrà riconosciuta l'annessione della Crimea né accettata la destabilizzazione dell'Ucraina orientale. Dall'altro, tuttavia, si riconosce l'interdipendenza di UE e Russia, ragion per cui la cooperazione su alcuni temi selezionati non può venir meno.

Anche se viene affrontata per seconda, molto più spazio ed enfasi sono dedicati alla regione del **Mediterraneo, Medio Oriente e Africa**, un terreno dove la promozione dello sviluppo e dei diritti umani è ritenuta essenziale per affrontare il terrorismo, nonché le sfide poste da demografia, migrazioni e cambiamento climatico, in cooperazione con organizzazioni regionali e sub-regionali ma con la consapevolezza della loro insufficienza come interlocutori.

In particolare, vengono individuate **cinque linee d'azione**. La prima riguarda il **Maghreb e il Medio Oriente**, dove l'UE sosterrà la cooperazione su vari livelli e su molteplici temi, anche attraverso l'Unione per il Mediterraneo, con un focus, tuttavia, sulle questioni di sicurezza. Sosterrà altresì il dialogo e i negoziati nell'ambito dei conflitti regionali e, per quanto riguarda il conflitto israelo-palestinese, continuerà ad appoggiare la soluzione dei due Stati. La seconda ha ad oggetto il rafforzamento della cooperazione settoriale con la **Turchia**, al fine di ancorarla ai criteri di adesione: ad oggi non è dato di sapere quali saranno gli sviluppi di questa linea di azione. La terza concerne i **Paesi del Golfo, incluso l'Iran**, sia individualmente, sia attraverso il

¹⁰ [JOIN\(2013\)30](#)

Consiglio di cooperazione del Golfo (GCC, l'organizzazione regionale degli Stati arabi dell'area), focalizzando l'azione su conflitti regionali, diritti umani e contrasto al terrorismo. La quarta è quella della cooperazione nell'**Africa sub-sahariana e nel Corno d'Africa**, partendo dalla constatazione delle interconnessioni tra la prima e il Nord Africa e la seconda e il Medio Oriente. La quinta, infine, è quella della pace e dello sviluppo in **Africa**, viste come un investimento per la sicurezza e la prosperità dell'Europa, il che deve avvenire sia attraverso un'intensificazione della cooperazione con l'Unione africana e le altre organizzazioni subregionali (G5 Sahel ed ECOWAS), sia attraverso programmi di investimento: viene inoltre confermato l'impegno in tema di prevenzione dei conflitti, contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata, migrazione e gestione delle frontiere.

Per quanto riguarda invece i **rapporti transatlantici**, il documento conferma l'importanza del partenariato con la NATO, con un esplicito impegno ad approfondire i rapporti, il che si è già tradotto nella citata Dichiarazione di Varsavia. Si conferma anche la volontà di una più stretta cooperazione con gli Stati Uniti e il Canada, ribadendo l'impegno alla positiva conclusione dei negoziati per il TTIP¹¹, accordo che, similmente al CETA¹² con il Canada, assume anche una forte valenza politica. Spazio è anche dedicato ai rapporti con l'America Latina e i Caraibi e alla cooperazione in vari ambiti, con un esplicito riferimento anche a un accordo con Cuba.

La *Strategia* si sofferma poi sull'**Asia**, rilevando che vi è un diretto legame tra la prosperità europea e la sicurezza di quel continente. Con riferimento alla Cina, l'UE si impegnerà in materia di rispetto dello stato di diritto, sia a livello interno che internazionale¹³ e ad approfondire il commercio e gli investimenti, anche in ambito ASEAN: nessun accenno, tuttavia, e significativamente, viene fatto alla cooperazione in materia di sicurezza. In tal senso, invece, si prospetta un'espansione dei partenariati con il Giappone, la Corea del Sud, l'Indonesia e altri, nonché il sostegno a un'architettura regionale di sicurezza a guida ASEAN, l'organizzazione regionale dei Paesi del sud-est asiatico. Viene confermato l'impegno in **Afghanistan**, dove infatti è attiva una missione civile di polizia. Viene confermato il sostegno alla libertà di navigazione in Asia orientale e sudorientale.

Un accenno si trova infine allo **spazio artico**, nel senso di mantenere la gestione cooperativa dell'area attualmente assicurata dal Consiglio artico, cui l'UE partecipa attivamente: al proposito, si segnala la recente comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante del 27 aprile 2016, dal titolo *Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico*¹⁴.

2.3.5. Governance globale per il XXI secolo

¹¹ Avviati il 17 giugno 2013, i negoziati sono giunti al quattordicesimo round e l'obiettivo di concluderli entro l'anno pare assai meno concreto.

¹² A conclusione dei negoziati, la Commissione ha presentato al Consiglio, il 5 luglio 2016, la proposta di firma e conclusione dell'accordo. Trattandosi di un accordo "misto", oltre alla decisione del Consiglio e all'approvazione del Parlamento europeo, per la sua entrata in vigore occorrerà anche la ratifica, nel rispetto delle rispettive procedure, da parte di tutti gli Stati membri.

¹³ Si noti al riguardo la disputa tra Cina e Filippine circa la sovranità sul Mar cinese meridionale, che ha condotto alla sentenza del luglio 2015 della Corte permanente d'arbitrato dell'Aja, disconosciuta tuttavia da Pechino, che continua a reclamare per sé il 90 per cento di quell'area.

¹⁴ [JOIN\(2016\)21](#)

Quale quinta priorità dell'Unione vi è l'impegno per un ordine globale basato sul diritto internazionale, con l'aspirazione a trasformare più che a conservare l'attuale sistema, tramite alcune parole d'ordine.

Innanzitutto si registra la determinazione a **reformare** le Nazioni Unite, compreso il Consiglio di sicurezza, e le istituzioni finanziarie internazionali (con l'impegno a una rappresentanza unificata dell'area euro nel FMI), al fine di evitare l'erosione di queste istituzioni a favore di raggruppamenti alternativi tali da danneggiare gli Stati UE.

In secondo luogo, si manifesta l'intenzione di **investire** nelle Nazioni Unite in termini di *peacekeeping*, mediazione, *peacebuilding* e intervento umanitario, sia contribuendo direttamente alle agenzie ONU, sia svolgendo un'azione complementare attraverso le missioni PSDC.

Si richiama poi la necessità di **attuare** gli impegni assunti in sede internazionale in materia di sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici.

Quanto agli aspetti economici e commerciali, la parola d'ordine è **approfondire** i legami con gli Stati Uniti, il Giappone, il Mercosur, l'India e l'ASEAN ma anche altri attori attraverso ampi accordi di libero scambio e accordi commerciali di nuova generazione che riducano la frammentazione e le barriere normative e regolino l'accesso alle risorse naturali. Si insiste anche sul ritorno all'OMC come sede centrale dei negoziati globali in materia. Anche qui vi è un riferimento alla sicurezza, intesa come sicurezza marittima, di cui l'UE si sente fornitore globale e rispetto alla quale si impegnerà per ampliare e attuare la Convenzione ONU sul diritto del mare.

Altro imperativo è **ampliare** la portata delle norme e istituzioni internazionali, con particolare riferimento alla non-proliferazione delle armi di distruzione di massa e al controllo dell'esportazione di equipaggiamenti e tecnologie militari, inclusi quelli *dual-use*.

Si pone poi l'accento sulla necessità di **sviluppare** regole a favore della sicurezza e dell'accesso sostenibile ai beni comuni, nel campo cibernetico, dello spazio, dell'energia, della salute e altro.

Infine, l'Unione dovrà **istituire partenariati**, consapevole che non potrà riformare da sola la *governance* globale, ma dovrà fissare l'agenda e fungere, oltre che da esempio, da connettore, coordinatore e facilitatore di una rete più vasta di soggetti, compresi quelli non statali.

2.4. I mezzi

La quarta e ultima parte della *Strategia*, intitolata "*Dalla visione all'azione*", è quella dedicata ai mezzi che l'Unione intende dispiegare per raggiungere gli obiettivi descritti in precedenza, traducendo in azioni concrete le proprie finalità. A tale riguardo, si sostiene che l'Europa debba essere credibile, reattiva e unita.

La **credibilità** è posta al primo punto e viene fatta risiedere nell'unità, nei molti risultati ottenuti, nel potere di attrazione, nell'efficacia e coerenza delle politiche, nell'aderenza ai propri valori, temi noti ultimamente messi in discussione da vari eventi. La novità è rappresentata da quanto affermato subito dopo, e cioè che il *soft power* non è più sufficiente per la credibilità, che va conquistata anche sul piano della sicurezza e della difesa: gli Stati membri devono destinare alla difesa un livello di spesa sufficiente e raggiungere l'impegno comune a un **20 per cento di spesa dedicato a equipaggiamenti e ricerca e tecnologia**. Le capacità devono essere sviluppate con il massimo dell'interoperabilità e della messa in comune e rese disponibili in ambito UE, NATO e

ONU. Sebbene il pieno sviluppo del tema sia rinviato a una successiva strategia settoriale da concordare in sede di Consiglio, vengono individuate direttamente alcune aree in linea con gli impegni assunti dal Consiglio europeo.

La prima riguarda la necessità di valutazioni migliori e condivise sulle minacce e sfide interne ed esterne, compresi gli aspetti di intelligence, la legislazione concernente gli esplosivi, le armi da fuoco, i *Passenger Name Records* (PNRs) e la tracciabilità transfrontaliera delle armi. La seconda riguarda lo sviluppo delle capacità digitali, un'operazione da effettuare quanto più possibile in comune. La terza e più ambiziosa riguarda la necessità di dotarsi di uno spettro completo di capacità terrestri, marittime, aeree e spaziali, sia per rispondere alle crisi esterne, sia per garantire la sicurezza dell'Europa.

Quale conseguenza la cooperazione in materia di difesa deve diventare la norma, dato che i programmi di difesa nazionali sono insufficienti a fronteggiare le carenze di capacità: nel campo si deve passare da un approccio volontaristico a un reale impegno, visto che l'**obiettivo del 35% degli approvvigionamenti collaborativi** è ben lontano dall'essere raggiunto. Si prospetta anche un processo di revisione annuale coordinato in sede europea, quel "semestre europeo" della difesa modellato sul coordinamento delle politiche nazionali di bilancio che era già emerso nel dibattito che aveva preceduto l'adozione del documento. In questo senso la Strategia appoggia esplicitamente anche il finanziamento europeo per la ricerca e la tecnologia in materia di difesa, già oggetto di un'Azione preparatoria della Commissione e che diverrà pienamente operativa dopo il 2020 con il prossimo ciclo di bilancio.

Lo scopo è quello di giungere a un'autonomia strategica europea che consenta una credibile politica di sicurezza e di difesa comune ma anche lo sviluppo di una forte industria europea della difesa in chiave integrata.

Il secondo tema è quello della **reattività**, per la cui realizzazione viene richiesto un profondo cambiamento in tre direzioni.

La prima è quella dell'**azione diplomatica**, che viene vista come un'orchestra formata dalle varie voci delle posizioni nazionali. Viene anche prevista la possibilità, che il Trattato di Lisbona ha introdotto in materia di PSDC ma che qui sembra venire generalizzata, che uno Stato membro o un gruppo di Stati membri che siano intenzionati e capaci di intervenire siano invitati dall'Alto rappresentante, sotto la responsabilità del Consiglio, ad attuare posizioni concordate in quella sede.

La seconda riguarda la **PSDC**, che deve diventare **più rapida ed efficace**. Occorre migliorare la capacità di impiego e l'interoperabilità delle forze con attività di addestramento ed esercitazioni, sviluppare la capacità di reazione rapida superando gli ostacoli che impediscono l'impiego dei *Battlegroup* e sviluppare ulteriormente le missioni civili. Da notare il riferimento alla necessità di **rafforzare le strutture di pianificazione operativa e le strutture di condotta, creando connessioni più strette tra le strutture e le missioni militari e civili**, tenendo presente che queste possono operare, come spesso accade, negli stessi teatri. È bene ricordare che non esiste, a livello europeo, un comando unico per le missioni militari, ma solo per quelle civili, né tantomeno un comando unificato civile-militare. Si evoca anche la possibilità di una cooperazione rafforzata tra Stati membri, utilizzando le norme contenute nel Trattato di Lisbona.

La terza direzione è quella della **politica di sviluppo**, rispetto alla quale sono confermati gli impegni quantitativi (0,7 percento del reddito nazionale lordo destinato agli aiuti pubblici allo sviluppo) ma vengono lamentate le rigidità date da cicli di

programmazione lunghi, in un settore in cui la rapidità di intervento è invece vitale: per porvi rimedio, il documento suggerisce di poter utilizzare tutti i fondi non impegnati degli anni precedenti per condurre azioni di risposta alle crisi.

Alla base di questo investimento su un'azione esterna maggiormente reattiva vi deve poi essere una forte base di conoscenza, utilizzando la presenza sul terreno delle strutture europee e nazionali.

Da ultimo, il documento enfatizza la necessità che vi sia **unitarietà d'azione da parte dell'UE, utilizzando innanzi tutto i vantaggi dati dal doppio "cappello" dell'Alto rappresentante-Vice presidente** della Commissione, quindi tra SEAE e altre istituzioni, come si riscontra nel citato "Approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni", ma anche maggiore coordinamento con gli Stati membri, la BEI e gli attori privati. L'unitarietà è richiamata anche con riferimento ai rapporti tra politiche esterne e interne, con particolare riferimento alla migrazione e all'area di libertà, sicurezza e giustizia che, come si è visto, è uno dei *leitmotiv* della *Strategia*.

Si cita anche la necessità di coordinare l'attività di *capacity building* con il lavoro in materia di sicurezza e stato di diritto svolto dalla Commissione, nell'ambito del potenziamento delle capacità per promuovere sicurezza e sviluppo (*Capacity building in support of Security and Development*), oggetto di una comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante del 28 aprile 2015¹⁵.

Si prevede infine di introdurre sistematicamente e trasversalmente in tutti i settori di intervento i temi dei diritti umani e di genere.

3. L'ATTUAZIONE

Quali passi concreti che l'Alto rappresentante intende intraprendere, indicati già nel documento, vi sono: una **revisione delle strategie settoriali esistenti**, inclusa l'elaborazione e l'attuazione di nuove strategie settoriali o geografiche; una **revisione periodica della *Strategia* stessa, su base annuale**, in consultazione con il Consiglio, il Parlamento e la Commissione; il lancio di un nuovo processo di riflessione strategica in qualunque momento la UE e i gli Stati membri lo ritengano necessario.

Come si diceva in apertura, una prima riflessione sull'attuazione si è svolta al Consiglio affari esteri del 18 luglio, nel corso del quale i ministri hanno espresso apprezzamento per il documento ed enucleato alcuni temi, ma hanno concordato con l'Alto rappresentante sull'opportunità di non adottare conclusioni in materia.

Il percorso per l'attuazione della *Strategia* è stato invece più puntualmente illustrato dall'Alto rappresentante ai ministri degli esteri della UE alla riunione informale ("Gymnich") di Bratislava del 2-3 settembre. Nonostante si tratti di un formato a porte chiuse cui partecipano i soli ministri, i contenuti sono noti grazie alle relazioni che la stessa Mogherini ha svolto, rispettivamente, alla Conferenza interparlamentare PESC-

¹⁵ [JOIN\(2015\)17](#). A questo proposito, è bene citare anche il [regolamento n. 230/2014](#), che ha istituito uno strumento di cooperazione allo sviluppo per contribuire alla stabilità e alla pace, con una dotazione di 2 miliardi e 338 milioni di euro per il periodo dal 2014 al 2020. A tale proposito, il 5 luglio 2016, successivamente alla pubblicazione della *Strategia*, è stata presentata una proposta di regolamento ([COM\(2016\)447](#)), attualmente sottoposta a parere di sussidiarietà e proporzionalità da parte dei Parlamenti nazionali, per integrare il programma con attività di cooperazione propriamente militare, per ulteriori 100 milioni dal 2017 al 2020, a testimonianza del fatto che a livello di istituzioni europee l'interconnessione è già apertamente perseguita.

PSDC, nella capitale slovacca il 3 settembre e al COREPER il 7 settembre. Le azioni concrete dovrebbero prendere forma in quattro direzioni:

1. la resilienza e l'approccio integrato alla **gestione dell'intero ciclo delle crisi e dei conflitti**;
2. **la sicurezza e la difesa**;
3. il nesso tra **dimensione interna ed esterna** dell'azione europea, con priorità alle politiche migratorie e alla lotta al terrorismo;
4. la **revisione delle strategie** esistenti e l'elaborazione, ove occorrono, di nuove strategie geografiche o tematiche.

Dopo un iniziale *roadmap paper* e scambi di vedute a riunioni informali del Consiglio a Bratislava (tra cui una dei ministri della Difesa in programma per il 26-27 settembre), tali contenuti dovrebbero essere fissati nelle conclusioni del Consiglio Affari esteri del 17 ottobre.

In materia specificamente di difesa comune, l'Alto rappresentante presenterà, entro l'autunno 2016, un **Implementation plan on Security and Defence** (e non un "Libro bianco" come prospettato da alcuni) destinato ad affiancarsi allo **European defence action plan** della Commissione, focalizzato sulla cooperazione industriale e sulla ricerca, lanciato dalla lettera del presidente Juncker e del vice presidente Timmermans del 9 settembre 2015 e in corso di finalizzazione sotto forma di comunicazione, nonché a proprie proposte per l'**attuazione della Dichiarazione congiunta NATO-UE** del luglio 2016: le tre proposte dovrebbero definire un vero e proprio "**pacchetto difesa**". Tra le proposte attuative allo studio vi è anche quella dell'istituzione di un "**semestre europeo**" in materia di difesa, ispirato a quello in essere per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, un'idea che ha preso forma in occasione di seminari di riflessione organizzati dalla presidenza olandese e che, come si vedrà tra poco, figura anche nel recente documento franco-tedesco.

A giugno 2017 vi sarà poi una prima analisi dei risultati attraverso un *Implementation report*.

Numerosi sono stati poi gli interventi istituzionali sul merito delle questioni contenute nella Strategia, in vista di una sua attuazione, con particolare riferimento agli aspetti connessi alla sicurezza e difesa comune.

La *Strategia* è stata infatti ripresa, in più passaggi, nel **Discorso sullo stato dell'Unione**¹⁶ che il presidente Juncker ha tenuto a Strasburgo dinanzi al Parlamento europeo il 14 settembre 2016. In particolare, Juncker ha annunciato che la Commissione presenterà entro la fine dell'anno una proposta per l'**istituzione di un Fondo europeo per l'industria della difesa** per stimolare la ricerca e l'innovazione, parte dell'*Action plan* di cui sopra. Ha poi prospettato la necessità di creare un **Quartier generale unico per le missioni PSDC**, prospettiva che potrebbe avere chance concrete di successo dal momento che, finora, era bloccata dal veto britannico. Ha quindi considerato cruciale **sviluppare una Strategia europea sulla Siria** e assicurare la presenza dell'Alto Rappresentante al tavolo in cui si discute del futuro del Paese. Infine, ha definito maturi i tempi per dare attuazione a quanto previsto dal Trattato di Lisbona con riferimento alla

¹⁶ Si veda al riguardo la [Nota n. 64](#) del Servizio studi del Senato.

Cooperazione strutturata permanente (art. 42, par. 6 e art. 46, del trattato sull'Unione europea) in materia di difesa.

Nella **Dichiarazione di Bratislava**, adottata dal **Consiglio europeo informale del 16 settembre**, sebbene non si citi la *Strategia globale*, i 27 capi di Stato e di governo, salutano favorevolmente il discorso sullo stato dell'Unione, si prefiggono di adottare alcune misure concrete che vanno nella direzione tracciata dal documento, che tuttavia non viene citata.

In particolare, la *Bratislava roadmap* contenuta nella dichiarazione dedica uno dei suoi cinque punti alla sicurezza interna ed esterna. Sotto il primo aspetto, tra le quattro misure concrete previste rileva l'impegno a **intensificare la cooperazione e lo scambio di informazioni** tra i servizi di sicurezza degli Stati membri, richiesto anche dalla *Strategia*. Sotto il secondo aspetto, invece, si dichiara di voler rafforzare la cooperazione dell'UE in materia di sicurezza esterna e difesa: delle due misure concrete concordate, l'una riguarda un **piano di implementazione sulla sicurezza e la difesa** e su come fare un uso migliore delle opzioni previste dai trattati, con particolare riferimento allo sviluppo delle capacità, la cui adozione, tuttavia, viene rinviata al Consiglio europeo di dicembre, l'altra invece consiste nell'iniziare immediatamente **l'attuazione della dichiarazione NATO-UE**.

Non si può non citare anche il controverso capitolo sulle politiche migratorie, vista la stretta interconnessione con la *Strategia globale* e le priorità enunciate dall'Alto rappresentante. Le misure concrete convenute, infatti, sono in stretto rapporto con il contenuto della *Strategia*: attuazione della dichiarazione UE-Turchia e sostegno ai paesi dei Balcani occidentali; rafforzamento della protezione della frontiera bulgaro-turca e prosecuzione nel supporto agli altri Stati di prima linea; **piena capacità di azione, entro l'anno, per la nuova Guardia di frontiera e costiera europea** (il cui regolamento istitutivo è appena stato approvato ed è in corso di pubblicazione); la conclusione di *migration compacts* con paesi terzi al fine di ridurre i flussi illegali e accrescere i rimpatri; da ultimo, l'affermazione che più risente del momento di difficoltà vissuto dall'Unione: un impegno a continuare il lavoro per accrescere il consenso all'interno dell'Unione in materia di politica migratoria di lungo termine, inclusa l'applicazione futura dei principi di responsabilità e solidarietà.

Sempre in tema di attuazione della Strategia globale, è bene citare anche il -sulla carta riservato-**documento dei ministri della difesa francese e tedesco**, Jean-Yves Le Drian e Ursula Von der Leyden, dell'11 settembre, dal titolo *Revitalising CSDP: towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU*. Prendendo le mosse proprio dalla *Strategia globale*, i due ministri avanzano una serie di proposte concrete in materia di difesa comune, peraltro in gran parte sovrapponibili a quelle prospettate dall'Alto rappresentante, al fine di tracciare una *roadmap* per rafforzare la PSDC a 27. Nel dettaglio, si propone: la **creazione di un quartier generale permanente europeo** per le missioni sia militari, sia civili (il secondo in realtà è già esistente); **rafforzare i già esistenti EUROCORPS**, corpo d'armata multinazionale con sede a Strasburgo;

esplorare la possibilità di **coordinare e anche unificare talune strutture e attività militari**, ai fini delle missioni PSDC ma non solo, come la creazione di un comando medico o un comando logistico; rivedere il meccanismo ATHENA di finanziamento comune delle missioni militari; sviluppare partenariati in materia di sicurezza e difesa con i paesi africani; introdurre, come prospettato dalla Commissione, un **programma di ricerca europeo in materia di difesa**; intensificare la cooperazione con la NATO; **rivitalizzare i Battlegroups**; migliorare il processo di costituzione della forza per le missioni UE. Il documento propone anche di **rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa europea** (EDTIB), coordinando l'azione attraverso un **"semestre europeo della difesa"**; infine, richiamando la Strategia globale, i due ministri ritengono che i tempi siano maturi per attivare gli strumenti previsti dai trattati, in particolare la **cooperazione strutturata permanente** di cui all'articolo 46 TUE.

Esattamente un mese prima, l'11 agosto, i **ministri Gentiloni e Pinotti** avevano affidato al quotidiano francese *Le Monde* (ripreso in Italia da *La Repubblica*) la proposta di un rilancio della difesa europea sotto forma di attivazione delle disposizioni contenute nel trattato UE, in particolare gli articoli 44 e 46, come auspicato dalla *Strategia*. Al contempo, però, avanzavano anche la proposta più ambiziosa di una "Schengen della difesa", avviata da un gruppo di paesi, in particolare i fondatori della UE, per la creazione di una "forza europea multinazionale", con l'obiettivo di estendere tale cooperazione agli altri membri e, in un secondo momento, incorporarla nei trattati.

Anche nel corso della riunione dei capi di governo del **Gruppo di Višegrad** (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria) tenutasi a Varsavia il 26 agosto, durante un incontro con la Cancelliera Merkel, i primi ministri di Ungheria e Repubblica ceca hanno proposto, in termini peraltro vaghi, l'istituzione di un "esercito europeo" focalizzato su difesa delle frontiere (soprattutto dai migranti) e lotta al terrorismo.

ALLEGATI



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 25 luglio 2016
(OR. en)**

**10715/2/16
REV 2 (fr,de,it,nl,da,el,pt,fi,sv,et,lv,lt,hu,pl,
sk,sl,bg,ro,hr)**

**CFSP/PESC 543
CSDP/PSDC 395**

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	delegazioni
Oggetto:	Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea

Si allegano per le delegazioni la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, inclusa una prefazione dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e una sintesi della strategia globale.

PREFAZIONE DI FEDERICA MOGHERINI

Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Vicepresidente della Commissione europea

La finalità, e persino l'esistenza, della nostra Unione è messa in discussione. Tuttavia, i nostri cittadini e il mondo necessitano più che mai di un'Unione europea forte. La nostra regione più ampia è divenuta più instabile e insicura. Le crisi all'interno e al di là delle nostre frontiere incidono direttamente sulla vita dei nostri cittadini. In tempi difficili, un'Unione forte è un'Unione che pensa in modo strategico, condivide una visione e agisce unita. Questo è vero a maggior ragione dopo il referendum britannico. Dovremo davvero ripensare il modo in cui funziona la nostra Unione, ma sappiamo perfettamente su cosa dobbiamo lavorare. Conosciamo i nostri principi, i nostri interessi e le nostre priorità. Non c'è tempo per l'incertezza: la nostra Unione ha bisogno di una strategia. Abbiamo bisogno di una visione condivisa e di un'azione comune.

Nessuno dei nostri paesi dispone della forza né delle risorse necessarie per affrontare da solo tali minacce e cogliere le opportunità del nostro tempo. Tuttavia, in quanto Unione di quasi mezzo miliardo di cittadini, il nostro potenziale non ha uguali. La nostra rete diplomatica percorre in modo profondo e capillare tutte le parti del mondo. A livello economico, rientriamo tra i G3 mondiali. Siamo il primo partner commerciale e il primo investitore straniero di quasi tutti i paesi del mondo. Insieme, investiamo più nella cooperazione allo sviluppo di tutto il resto del mondo preso complessivamente. È anche chiaro, tuttavia, che non stiamo ancora sfruttando appieno tale potenziale. Un'ampia maggioranza dei nostri cittadini comprende che dobbiamo assumere congiuntamente la responsabilità del nostro ruolo nel mondo. Ovunque mi trovi, i nostri partner si aspettano che l'Unione europea svolga un ruolo di primo piano, anche come garante della sicurezza globale. Risponderemo alle necessità dei nostri cittadini e renderemo operativi i nostri partenariati solo se agiremo insieme, uniti. È proprio questo l'obiettivo della strategia globale per la politica estera e di sicurezza europea.

"Globale" non è inteso solo in senso geografico: si riferisce anche all'ampia gamma di politiche e strumenti promossi dalla strategia. Si concentra su capacità militari e antiterrorismo tanto quanto sulle opportunità di lavoro, sulle società inclusive e sui diritti umani. Riguarda la costruzione della pace e la resilienza di Stati e società, in Europa e attorno ad essa. L'Unione europea è sempre stata orgogliosa del suo potere di persuasione e continuerà a esserlo perché siamo i migliori in questo campo. Tuttavia, l'idea secondo cui l'Europa è esclusivamente un "potere civile" non si addice a una realtà in evoluzione. Ad esempio, l'Unione europea è coinvolta attualmente in diciassette operazioni militari e civili, e schiera migliaia di uomini e donne che, sotto la bandiera europea, si adoperano per la pace e la sicurezza - la nostra sicurezza e quella dei nostri partner. Per l'Europa, potere di persuasione e potere di coercizione vanno di pari passo.

La strategia promuove l'ambizione di autonomia strategica dell'Unione europea. Ciò si rende necessario per favorire gli interessi comuni dei nostri cittadini nonché i nostri principi e valori. D'altro canto, siamo consapevoli che tali priorità sono perseguite meglio quando non siamo soli ma in un sistema internazionale basato su norme e sul multilateralismo. Non è tempo di polizia globale e guerrieri solitari. La nostra politica estera e di sicurezza deve occuparsi di pressioni globali e di dinamiche locali, deve far fronte alle superpotenze nonché a identità sempre più frammentate. La nostra Unione si adopererà per rafforzare i partner: continueremo a consolidare il legame transatlantico e il nostro partenariato con la NATO e parallelamente stabiliremo anche contatti con nuovi attori ed exploreremo nuovi formati. Investiremo in ordini regionali, in cooperazione tra le regioni e al loro interno. Inoltre, promuoveremo una governance globale riformata, che possa rispondere alle sfide di questo 21° secolo. Ci impegneremo in modo pratico e secondo determinati principi, condividendo le responsabilità globali con i partner e contribuendo ai loro punti di forza. Abbiamo appreso una lezione: i punti deboli del mio vicino e del mio partner sono i miei stessi punti deboli. Investiremo pertanto in soluzioni vantaggiose per tutti e andremo oltre l'illusione che la politica internazionale possa essere un gioco a somma zero.

Tutto ciò migliorerà le condizioni di ciascuno dei nostri Stati membri e di ciascun cittadino della nostra Unione. Tutti questi obiettivi possono essere conseguiti solo da un'Europa veramente unita e impegnata. Unire tutte le nostre culture per realizzare gli obiettivi condivisi e perseguire gli interessi comuni è una sfida quotidiana, ma è anche il nostro punto di forza maggiore: la diversità è ciò che ci rende forti.

Sì, i nostri interessi sono davvero gli interessi comuni europei: l'unico modo per soddisfarli è tramite mezzi comuni. Per questo motivo abbiamo la responsabilità collettiva di rendere la nostra Unione un'Unione più forte. I cittadini europei hanno bisogno di unità d'intenti tra i nostri Stati membri, e di unità di azione in tutte le nostre politiche. Un mondo fragile richiede un'Unione europea più sicura e responsabile, richiede una politica estera e di sicurezza europea aperta e lungimirante. La presente strategia globale ci guiderà nel nostro lavoro quotidiano verso un'Unione che soddisfi veramente le esigenze, le speranze e le aspirazioni dei suoi cittadini; un'Unione che si fondi sul successo di 70 anni di pace; un'Unione che abbia la forza per contribuire alla pace e alla sicurezza nella nostra regione e nel mondo intero.

SINTESI

Abbiamo bisogno di un'Europa più forte. È quanto i cittadini europei meritano, è quanto il resto del mondo si attende.

Viviamo in tempi di crisi esistenziale, all'interno e all'esterno dell'Unione europea. La nostra Unione è in pericolo. Il nostro progetto europeo, che ha portato pace, prosperità e democrazia senza precedenti, viene messo in dubbio. Ad est l'assetto di sicurezza europeo è stato violato, mentre la violenza e il terrorismo affliggono il Nord Africa e il Medio Oriente, nonché l'Europa stessa. La crescita economica non è ancora al passo con la demografia in alcune parti dell'Africa, in Asia crescono le tensioni in materia di sicurezza, mentre i cambiamenti climatici arrecano ulteriori danni. Si tratta però anche di un periodo di straordinarie opportunità. La crescita mondiale, la mobilità e il progresso tecnologico - oltre all'approfondimento dei nostri partenariati - ci consentono di prosperare e permettono a un numero sempre maggiore di persone di sfuggire alla povertà e di vivere più a lungo e con maggiore libertà. Affronteremo questo mondo difficile, più connesso, contrastato e complesso guidati dai nostri interessi, principi e priorità condivisi. Ancorati ai valori sanciti dai trattati e sfruttando i nostri numerosi punti di forza e gli storici traguardi raggiunti, saremo uniti nel costruire un'Unione più forte, che svolga il suo ruolo collettivo nel mondo.

1. I nostri interessi e principi condivisi

L'Unione europea promuoverà la *pace* e garantirà la *sicurezza* dei propri cittadini e del proprio territorio. La sicurezza interna e quella esterna sono sempre più interconnesse: la sicurezza al nostro interno dipende dalla pace al di là delle nostre frontiere.

L'UE migliorerà la *prosperità* dei suoi cittadini. La prosperità deve essere condivisa e richiede che siano soddisfatti gli obiettivi di sviluppo sostenibile in tutto il mondo, anche in Europa. Un'Unione prospera dipende anche da un sistema economico internazionale aperto ed equo e dall'accesso sostenibile ai beni pubblici globali.

L'UE promuoverà la resilienza delle sue *democrazie*. Tener fede con coerenza ai nostri valori determinerà le nostre credibilità e influenza esterne.

L'UE promuoverà un ***ordine mondiale basato sulle regole***. Abbiamo interesse a promuovere norme concordate per produrre beni pubblici globali e contribuire a un mondo pacifico e sostenibile. L'UE promuoverà un ordine mondiale basato sulle regole con il multilateralismo come principio fondamentale e, al centro, le Nazioni Unite.

Saremo guidati da principi chiari. Questi derivano tanto da una valutazione realistica dell'attuale contesto strategico quanto da un'aspirazione idealistica per promuovere un mondo migliore. Il pragmatismo basati sui principi orienterà la nostra azione esterna negli anni a venire.

In un mondo più complesso, dobbiamo restare ***uniti***. Solo il peso combinato di una vera unione dispone del potenziale per garantire la sicurezza, la prosperità e la democrazia ai propri cittadini e apportare una differenza positiva nel mondo.

In un mondo più connesso, l'UE ***dialogherà*** con gli altri. L'Unione non può erigere barriere per scongiurare minacce esterne. Per promuovere la sicurezza e la prosperità dei nostri cittadini e salvaguardare le nostre democrazie, provvederemo a gestire l'interdipendenza, con tutte le opportunità, le sfide e i timori che porta con sé, dialogando con il resto del mondo.

In un mondo più contrastato, l'azione dell'UE sarà guidata da un forte senso di ***responsabilità***. Ci impegneremo responsabilmente in tutta l'Europa e nelle regioni limitrofe a est e a sud. Agiremo a livello globale per affrontare le cause profonde dei conflitti e della povertà e per promuovere i diritti umani.

L'UE sarà una parte interessata responsabile a livello mondiale, ma la responsabilità deve essere condivisa. La responsabilità va di pari passo con il rilancio dei ***partenariati*** esterni. Nel perseguire i nostri obiettivi, entreremo in contatto con Stati, enti regionali e organizzazioni internazionali. Collaboreremo con partner principali, paesi che condividono gli stessi principi e raggruppamenti regionali. Approfondiremo il nostro partenariato con la società civile e il settore privato in quanto attori fondamentali in un mondo interconnesso.

2. Le priorità della nostra azione esterna

Per promuovere i nostri interessi comuni, aderendo a principi chiari, l'UE perseguirà cinque priorità.

La sicurezza della nostra Unione: La strategia globale dell'UE comincia al nostro interno. La nostra Unione ha consentito ai cittadini di godere di una sicurezza, di una democrazia e di una prosperità senza precedenti. Eppure oggi il terrorismo, le minacce ibride, la volatilità economica, i cambiamenti climatici e l'insicurezza energetica mettono in pericolo la popolazione e il territorio. Un adeguato livello di ambizione e di autonomia strategica è importante per la capacità dell'Europa di promuovere la pace e la sicurezza all'interno e all'esterno delle sue frontiere. Intensificheremo pertanto gli sforzi in materia di difesa, cibersicurezza, lotta al terrorismo, energia e comunicazioni strategiche. Gli Stati membri devono tradurre in azioni gli impegni sanciti dai trattati in materia di assistenza reciproca e di solidarietà. L'UE intensificherà il contributo alla sicurezza collettiva dell'Europa lavorando a stretto contatto con i partner, in primo luogo la NATO.

Resilienza degli Stati e della società ad est e a sud: È nell'interesse dei nostri cittadini investire nella resilienza degli Stati e delle società a est fino in Asia centrale e a sud fino in Africa centrale. Nel quadro dell'attuale politica di allargamento dell'UE, un processo di adesione credibile, basato su una rigorosa ed equa condizionalità, è essenziale per migliorare la resilienza dei paesi dei Balcani occidentali e della Turchia. Nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV), molte persone desiderano stabilire relazioni più strette con l'Unione: il nostro durevole potere di attrazione può stimolare la trasformazione in questi paesi. Ma la resilienza è una priorità anche in altri paesi sia nell'ambito della PEV che oltre. L'UE sosterrà diversi percorsi a favore della resilienza, puntando ai casi più acuti di fragilità governativa, economica e sociale, come pure in materia di clima/energia, oltre a sviluppare politiche migratorie più efficaci per l'Europa e i suoi partner.

Un approccio integrato ai conflitti: Quando scoppiano conflitti violenti, sono i nostri interessi fondamentali condivisi a essere minacciati. L'UE si impegnerà in modo concreto e secondo determinati principi nella costruzione della pace e promuoverà la sicurezza umana mediante un approccio integrato. È essenziale attuare l'"approccio globale alle situazioni di conflitto e di crisi" mediante un impiego coerente di tutte le politiche a disposizione dell'UE. Ma il significato e la portata dell'"approccio globale" verranno ulteriormente ampliati. L'UE interverrà in tutte le fasi del ciclo del conflitto agendo tempestivamente sulla prevenzione, rispondendo responsabilmente ma in modo decisivo alle crisi, investendo nella stabilizzazione e evitando un disimpegno prematuro nel caso di una nuova crisi. L'UE agirà a livelli diversi di governance: conflitti come quelli in Siria e in Libia presentano dimensioni locali, nazionali, regionali e globali che è necessario affrontare. Infine, da soli non possiamo risolvere nessuno di questi conflitti. Una pace sostenibile è possibile solo mediante accordi globali fondati su partenariati regionali e internazionali ampi, profondi e duraturi, che l'UE promuoverà e sosterrà.

Ordini regionali cooperativi: In un mondo stretto fra pressioni globali e rigurgiti locali, le dinamiche regionali acquistano una posizione di primo piano. Forme volontarie di governance regionale offrono agli Stati e alle popolazioni l'opportunità di gestire meglio le preoccupazioni in materia di sicurezza, cogliere i vantaggi economici della globalizzazione, esprimere più a fondo culture e identità, e incidere sugli affari mondiali. È una delle motivazioni fondamentali per la pace e lo sviluppo dell'UE nel 21° secolo ed è per questo che sosterremo ordini regionali cooperativi in tutto il mondo. In regioni diverse - in Europa; nel Mediterraneo, in Medio Oriente e in Africa; con l'altra sponda dell'Atlantico, sia a nord che a sud; in Asia; e nell'Artico- l'azione dell'UE sarà guidata da obiettivi specifici.

Governance globale per il 21° secolo: L'UE è impegnata a favore di un ordine globale basato sul diritto internazionale, che garantisca i diritti umani, lo sviluppo sostenibile e l'accesso duraturo ai beni pubblici globali. Questo impegno si traduce in un'aspirazione alla trasformazione piuttosto che al semplice mantenimento del sistema attuale. L'UE si adopererà a favore di un sistema ONU forte, quale solido fondamento dell'ordine multilaterale fondato su regole, e svilupperà risposte coordinate a livello globale con le organizzazioni internazionali e regionali, e con gli attori governativi e non.

3. Dalla visione all'azione

Perseguiremo le nostre priorità mobilitando le nostre reti ineguagliabili, il nostro peso economico e tutti gli strumenti a disposizione in modo coerente. Per soddisfare i nostri obiettivi dobbiamo investire collettivamente in un'Unione credibile, reattiva e coesa.

Un'Unione credibile: Per impegnarsi responsabilmente con il mondo è essenziale essere credibili. I capisaldi della credibilità dell'UE sono la nostra unità, i nostri numerosi progressi, la nostra forza di attrazione ininterrotta, l'efficacia e la coerenza delle nostre politiche e l'adesione ai nostri valori. Un'Unione più forte impone anche di investire in tutti gli aspetti della politica estera. In particolare, sono urgenti gli investimenti nella sicurezza e nella difesa. È necessaria l'intera gamma di capacità di difesa per rispondere alle crisi esterne, sviluppare le capacità dei nostri partner e garantire la sicurezza dell'Europa. Gli Stati membri mantengono la sovranità nelle decisioni sulla difesa; non di meno per acquisire e mantenere molte di queste capacità la cooperazione nel campo della difesa deve diventare la norma. L'UE incoraggerà sistematicamente la cooperazione in materia di difesa e si adopererà per creare una solida industria europea della difesa, essenziale per l'autonomia dell'Europa a livello sia decisionale che operativo.

Un'Unione reattiva: La nostra azione diplomatica deve fondarsi pienamente sul trattato di Lisbona. La politica di sicurezza e di difesa comune deve diventare più reattiva. Si dovrebbe esaminare una cooperazione rafforzata fra gli Stati membri che potrebbe dar luogo a una forma più strutturata di cooperazione, sfruttando appieno il potenziale offerto dal trattato di Lisbona. Anche la politica di sviluppo deve diventare più flessibile e allinearsi maggiormente alle nostre priorità strategiche.

Un'Unione coesa: Dobbiamo diventare più coesi in tutte le nostre politiche esterne, fra Stati membri e istituzioni dell'UE, nonché tra le dimensioni interna e esterna delle nostre politiche. Si tratta di un aspetto particolarmente pertinente per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, migrazione e sicurezza, segnatamente lotta al terrorismo. Dobbiamo anche integrare sistematicamente i diritti umani e le questioni di genere in tutti i settori d'intervento e in tutte le istituzioni.

La presente strategia è sostenuta dalla visione e dall'ambizione di un'Europa più forte, disposta e in grado di apportare un contributo positivo nel mondo. I nostri cittadini meritano una vera Unione, che promuove i nostri interessi condivisi impegnandosi responsabilmente e in partenariato con gli altri. Dipende ora da noi tradurre tutto questo in azione.

VISIONE CONDIVISA, AZIONE COMUNE: UN'EUROPA PIÙ FORTE

Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea

Abbiamo bisogno di un'Europa più forte. È quanto i cittadini europei meritano, è quanto il resto del mondo si attende.

Viviamo in tempi di crisi esistenziale, all'interno e all'esterno dell'Unione europea. La nostra Unione è in pericolo. Il nostro progetto europeo, che ha portato pace, prosperità e democrazia senza precedenti, viene messo in dubbio. Ad est l'assetto di sicurezza europeo è stato violato, mentre la violenza e il terrorismo affliggono il Nord Africa e il Medio Oriente, nonché l'Europa stessa. La crescita economica non è ancora al passo con la demografia in alcune parti dell'Africa, in Asia crescono le tensioni in materia di sicurezza, mentre i cambiamenti climatici arrecano ulteriori danni. Si tratta però anche di un periodo di straordinarie opportunità. La crescita mondiale, la mobilità e il progresso tecnologico - oltre all'approfondimento dei nostri partenariati - ci consentono di prosperare e permettono a un numero sempre maggiore di persone di sfuggire alla povertà e di vivere più a lungo e con maggiore libertà. Manterremo la rotta in questo mondo difficile, più connesso, contrastato e complesso guidati dai nostri interessi, principi e priorità condivisi. Ancorati ai valori sanciti dai trattati e sfruttando i nostri numerosi punti di forza e gli storici traguardi raggiunti, saremo uniti nel costruire un'Unione più forte, che svolga il suo ruolo collettivo nel mondo.

1. UNA STRATEGIA GLOBALE PER PROMUOVERE GLI INTERESSI DEI NOSTRI CITTADINI

I nostri interessi e i nostri valori vanno di pari passo. Abbiamo interesse a promuovere i nostri valori nel mondo. Nel contempo, i nostri valori fondamentali sono integrati nei nostri interessi. Pace e sicurezza, prosperità, democrazia e un ordine mondiale fondato su regole sono gli interessi vitali alla base della nostra azione esterna.

Pace e sicurezza

L'Unione europea promuoverà la pace e garantirà la sicurezza dei propri cittadini e del proprio territorio. Ciò significa che gli europei, in collaborazione con i partner, devono possedere le capacità necessarie per difendersi e tener fede ai propri impegni di assistenza reciproca e solidarietà sanciti dai trattati. La sicurezza interna e quella esterna sono sempre più interconnesse: la sicurezza al nostro interno comporta un interesse parallelo per la pace nelle nostre regioni limitrofe e circostanti. Essa implica un interesse più ampio nel prevenire i conflitti, promuovere la sicurezza umana, affrontare le cause profonde dell'instabilità e contribuire a un mondo più sicuro.

Prosperità

L'UE migliorerà la prosperità dei suoi cittadini, promuovendo la crescita, l'occupazione, l'uguaglianza e un ambiente sano e sicuro. Sebbene un'Unione prospera costituisca la base per un'Europa più forte nel mondo, la prosperità deve essere condivisa e richiede che siano soddisfatti gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) in tutto il mondo, anche in Europa. Inoltre, dal momento che nel prossimo futuro la crescita mondiale dovrebbe aver luogo prevalentemente al di fuori dell'UE, la nostra prosperità sarà sempre più basata sugli scambi e gli investimenti: un'Unione prospera dipende da un forte mercato interno e da un sistema economico internazionale aperto. Abbiamo interesse a mercati equi e aperti, alla definizione di norme ambientali ed economiche a livello mondiale e ad un accesso sostenibile ai beni pubblici globali attraverso rotte marittime, terrestri, aeree e spaziali aperte. Alla luce della rivoluzione digitale, la nostra prosperità dipende anche dalla libera circolazione delle informazioni e da catene globali del valore favorite da un Internet libero e sicuro.

Democrazia

L'UE promuoverà la resilienza delle nostre democrazie e rispetterà i valori che ne hanno ispirato la creazione e lo sviluppo, fra cui il rispetto e la promozione dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. Essi comprendono la giustizia, la solidarietà, l'uguaglianza, la non discriminazione, il pluralismo e il rispetto per la diversità. La nostra credibilità e la nostra influenza a livello esterno saranno determinate dalla coerenza con cui terremo fede ai nostri valori a livello interno. Per salvaguardare la qualità delle nostre democrazie, rispetteremo il diritto a livello nazionale, europeo e internazionale in tutti i settori, dalla migrazione e dall'asilo all'energia, alla lotta al terrorismo e al commercio. Rimanere fedeli ai nostri valori è una questione di diritto nonché di etica e d'identità.

Un ordine mondiale fondato su regole

L'UE promuoverà un ordine mondiale basato sulle regole con il multilateralismo come principio fondamentale e, al centro, le Nazioni Unite. In quanto unione di paesi di piccole e medie dimensioni, abbiamo un interesse europeo condiviso a confrontarci con il mondo insieme.

Attraverso il nostro peso combinato possiamo promuovere norme concordate per contenere la politica della forza e contribuire a un mondo pacifico, equo e prospero. L'accordo nucleare con l'Iran ne è un chiaro esempio. Un ordine multilaterale fondato sul diritto internazionale, compresi i principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, costituisce l'unica garanzia di pace e di sicurezza a livello interno e all'estero. Un ordine mondiale fondato su regole libera tutto il potenziale di un'Unione prospera con le economie aperte e profondi collegamenti globali e radica i valori democratici all'interno del sistema internazionale.

2. I PRINCIPI CHE GUIDANO LA NOSTRA AZIONE ESTERNA

Saremo guidati da principi chiari. Questi derivano tanto da una valutazione realistica del contesto strategico quanto da un'aspirazione idealistica a promuovere un mondo migliore. Nel tracciare la via tra la Scilla dell'isolazionismo e la Cariddi dell'interventismo avventato, l'UE porterà avanti un dialogo a livello mondiale mostrando responsabilità nei confronti degli altri e sensibilità alle diverse situazioni. Negli anni a venire la nostra azione esterna sarà guidata da un pragmatismo basato su principi.

Unità

In un mondo più complesso, caratterizzato da potenza diffusa e spostamenti di potere a livello globale, l'UE deve restare unita. Creare un'unità in quanto europei - attraverso le istituzioni, gli Stati e i popoli - non è mai stato così essenziale e urgente. Mai come oggi la nostra unità è stata messa in discussione. Insieme riusciremo a conseguire maggiori risultati rispetto a quanto possono fare gli Stati membri che agiscono da soli o senza coordinamento. Non vi è alcun conflitto tra gli interessi nazionali ed europei. I nostri interessi condivisi possono essere soddisfatti solo restando uniti e agendo insieme. Solo il peso combinato di un'unione autentica offre il potenziale per garantire la sicurezza, la prosperità e la democrazia ai nostri cittadini e apportare un contributo positivo nel mondo. Gli interessi dei cittadini europei sono difesi meglio attraverso un'unità d'intenti tra gli Stati membri e tra le istituzioni, e grazie all'unità di azione mediante l'attuazione congiunta di politiche coerenti.

Dialogo

In un mondo più connesso, l'UE entrerà in contatto e dialogherà con altri soggetti. Alla luce di catene globali del valore, di progressi tecnologici galoppanti e di crescenti flussi migratori, l'UE parteciperà pienamente al mercato mondiale e alla definizione congiunta delle norme che lo disciplinano. L'Unione non può erigere barriere per scongiurare minacce esterne. Il ritiro dal mondo serve solo a privarci delle opportunità che un mondo connesso può offrire. Il degrado ambientale e la scarsità di risorse non conoscono frontiere, e nemmeno la criminalità transnazionale e il terrorismo. L'esterno non può essere separato dall'interno. In effetti, spesso le politiche interne riguardano semplicemente le conseguenze di dinamiche esterne. Saremo in grado di gestire l'interdipendenza, con tutte le opportunità, le sfide e i timori che porta con sé, impegnandoci nel resto del mondo e dialogando con esso.

Responsabilità

In un mondo più contrastato, l'azione dell'UE sarà guidata da un forte senso di responsabilità. Non esiste una bacchetta magica per risolvere le crisi: non esistono formule precise per imporre soluzioni altrove. Tuttavia, l'impegno responsabile può produrre cambiamenti positivi. Agiremo pertanto tempestivamente per prevenire conflitti violenti, essere prontamente in grado di rispondere in modo responsabile e al tempo stesso decisivo alle crisi, agevolare gli accordi a titolarità locale e impegnarci a lungo termine. Ci assumeremo la responsabilità principale in Europa e nelle sue regioni circostanti, portando avanti nel contempo un impegno mirato al di là di essa. Agiremo a livello globale per affrontare le cause profonde dei conflitti e della povertà e per difendere l'indivisibilità e l'universalità dei diritti umani.

Partenariati

L'UE sarà un attore globale responsabile, ma la responsabilità deve essere condivisa e per questo dobbiamo investire nei nostri partenariati. La responsabilità condivisa sarà il nostro principio guida nella promozione di un ordine mondiale fondato su regole. Nel perseguire i nostri obiettivi, dialogheremo con Stati, organismi regionali e organizzazioni internazionali. Collaboreremo con i partner principali, i paesi che condividono i nostri stessi principi e raggruppamenti regionali. Saremo partner in modo selettivo con attori la cui cooperazione è necessaria per garantire beni pubblici globali e affrontare sfide comuni. Approfondiremo i nostri partenariati con la società civile e il settore privato in quanto attori fondamentali in un mondo interconnesso. Lo faremo mediante il dialogo e il sostegno, ma anche attraverso forme più innovative di partecipazione.

3. LE PRIORITÀ DELLA NOSTRA AZIONE ESTERNA

Per promuovere i nostri interessi condivisi, aderendo a principi chiari, perseguiremo cinque ampie priorità.

3.1 La sicurezza della nostra Unione

La strategia globale dell'UE comincia al nostro interno. Nel corso dei decenni, la nostra Unione ha consentito ai cittadini di godere di sicurezza, democrazia e prosperità senza precedenti. Negli anni a venire continueremo a costruire partendo da tali risultati. Eppure oggi il terrorismo, le minacce ibride, i cambiamenti climatici, la volatilità economica e l'insicurezza energetica mettono in pericolo la popolazione e il territorio. La politica della paura sfida i valori europei e lo stile di vita europeo. Per preservare e sviluppare quanto realizzato finora, è fondamentale un cambio di passo. Per garantire la nostra sicurezza, promuovere la nostra prosperità e salvaguardare le nostre democrazie, ci rafforzeremo sul piano della sicurezza e della difesa nel pieno rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. Dobbiamo tradurre in azione i nostri impegni in materia di assistenza reciproca e di solidarietà e contribuire maggiormente alla sicurezza collettiva dell'Europa attraverso cinque linee di azione.

Sicurezza e difesa

In quanto europei dobbiamo assumerci una maggiore responsabilità per la nostra sicurezza.

Dobbiamo essere pronti e in grado di frenare, reagire e proteggerci dalle minacce esterne. Mentre la NATO esiste per difendere i suoi membri - per la maggior parte europei - dagli attacchi esterni, gli europei devono disporre di strumenti, formazioni e organizzazione migliori per contribuire in modo decisivo a tali sforzi collettivi, nonché per agire autonomamente se e quando necessario. Un adeguato livello di ambizione e di autonomia strategica è importante per la capacità dell'Europa di promuovere la pace e salvaguardare la sicurezza all'interno e all'esterno delle sue frontiere.

Gli europei devono essere in grado di proteggere l'Europa, rispondere alle crisi esterne e fornire assistenza nello sviluppo delle capacità di sicurezza e di difesa dei nostri partner, eseguendo tali compiti in cooperazione con altri. Accanto alla gestione delle crisi esterne e allo sviluppo di capacità, l'UE dovrebbe inoltre essere in grado di aiutare a proteggere i propri membri, su richiesta, e le sue istituzioni. Ciò significa rispettare i nostri impegni in materia di assistenza reciproca e di solidarietà e include la necessità di affrontare le sfide che presentano una dimensione sia interna che esterna, quali il terrorismo, le minacce ibride, la sicurezza informatica ed energetica, la criminalità organizzata e la gestione delle frontiere esterne. Ad esempio, le missioni e le operazioni nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) possono operare a fianco della guardia costiera e di frontiera europea e delle agenzie specializzate dell'UE al fine di rafforzare la protezione delle frontiere e la sicurezza marittima per salvare più vite umane, combattere la criminalità transfrontaliera e smantellare le reti dei trafficanti.

Quando si tratta di difesa collettiva, la NATO resta il quadro principale per la maggior parte degli Stati membri. Allo stesso tempo, le relazioni UE-NATO non pregiudicano la politica di sicurezza e di difesa degli Stati che non sono membri della NATO. L'UE approfondirà pertanto la cooperazione con l'Alleanza dell'Atlantico del Nord in complementarità, sinergia e nel pieno rispetto del quadro istituzionale, dell'inclusione e dell'autonomia decisionale di entrambe. In tale contesto, l'UE deve essere rafforzata in quanto comunità di sicurezza: gli sforzi in materia di sicurezza e di difesa europea dovrebbero consentire all'UE di agire in modo autonomo, intraprendendo nel contempo azioni in cooperazione con la NATO e contribuendo alle stesse. Una difesa europea più credibile è essenziale anche ai fini di un buon partenariato transatlantico con gli Stati Uniti.

Gli Stati membri necessitano di strumenti tecnologici e industriali per acquisire e sostenere le capacità grazie alle quali possono agire in modo autonomo. Se è vero che la politica di difesa e la spesa per la difesa rimangono prerogative nazionali, nessuno Stato membro può però permettersi di agire individualmente: occorre uno sforzo concertato e congiunto. Approfondire la cooperazione in materia di difesa comporta interoperabilità, efficacia, efficienza e fiducia; il rendimento della spesa per la difesa ne risulta potenziato. Lo sviluppo e il mantenimento delle capacità di difesa richiedono sia investimenti che l'ottimizzazione dell'uso delle risorse nazionali grazie a una più stretta cooperazione.

L'UE assisterà gli Stati membri e rafforzerà il suo contributo per la sicurezza e la difesa dell'Europa in linea con i trattati. La sincronizzazione graduale e il reciproco adeguamento dei cicli di pianificazione della difesa nazionale e delle pratiche di sviluppo delle capacità possono migliorare la convergenza strategica tra gli Stati membri. I fondi dell'Unione a sostegno della ricerca e delle tecnologie nel campo della difesa nonché della cooperazione multinazionale e il pieno dispiegamento del potenziale dell'Agenzia europea per la difesa sono presupposti fondamentali per gli sforzi in materia di sicurezza e difesa europea sostenuti da una forte industria europea della difesa.

Lotta al terrorismo

Sono stati commessi gravi attentati terroristici sul territorio europeo e non solo. Sono essenziali maggiori investimenti e solidarietà in materia di antiterrorismo. Intendiamo pertanto incoraggiare una maggiore condivisione di informazioni e una più intensa cooperazione in materia di intelligence tra Stati membri e agenzie dell'UE. Ciò comporta la condivisione di segnalazioni sui casi di estremismo violento, sulle reti terroristiche e sui combattenti terroristi stranieri, nonché il monitoraggio e la rimozione dei contenuti illeciti dai media. Parallelamente, l'UE sosterrà il rapido recupero di Stati membri che abbiano subito attentati, attraverso sforzi più intensi per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, la protezione delle infrastrutture critiche e il rafforzamento del quadro volontario per la gestione delle crisi informatiche. Intensificheremo i lavori nei settori dell'istruzione, della comunicazione, della cultura, della gioventù e dello sport per contrastare l'estremismo violento. Ci adopereremo per combattere la radicalizzazione, ampliando i nostri partenariati con la società civile, gli attori sociali, il settore privato e le vittime del terrorismo, nonché mediante il dialogo interculturale e interreligioso. Ma soprattutto l'UE terrà fede ai propri valori sia all'interno che all'esterno: è questo l'antidoto più potente che abbiamo contro l'estremismo violento. Svilupperemo inoltre ulteriormente la cooperazione in materia di lotta al terrorismo nel rispetto dei diritti umani con il Nord Africa, il Medio Oriente, i Balcani occidentali e la Turchia, tra gli altri, e collaboreremo con i partner di tutto il mondo per condividere le migliori prassi e sviluppare programmi congiunti sulla lotta all'estremismo violento e alla radicalizzazione.

Cybersicurezza

L'UE rivolgerà maggiore attenzione alla cybersicurezza, dotandosi dei mezzi necessari e fornendo assistenza agli Stati membri nel tutelarsi contro le minacce informatiche, mantenendo nel contempo un ciberspazio aperto, libero e sicuro. Ciò comporta il potenziamento delle capacità tecnologiche volte ad attenuare le minacce e della resilienza delle infrastrutture, delle reti e dei servizi critici, nonché la riduzione della cybercriminalità. Significa promuovere sistemi innovativi di tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC) che garantiscano a un tempo la disponibilità e l'integrità dei dati e la sicurezza all'interno dello spazio digitale europeo attraverso politiche adeguate riguardo al luogo di conservazione dei dati e alla certificazione dei prodotti e dei servizi digitali. Occorre a tal fine far sì che le questioni riguardanti la cybersicurezza permeino tutti i settori politici, che siano rafforzati gli aspetti della cybersicurezza nelle missioni e operazioni PSDC e che siano ulteriormente sviluppate piattaforme di cooperazione. L'UE sosterrà la cooperazione in materia di cybersicurezza tra Stati membri sul piano politico, operativo e tecnico, in particolare per quanto riguarda l'analisi e la gestione delle conseguenze, e favorirà valutazioni condivise tra le strutture dell'UE e le istituzioni competenti negli Stati membri. Rafforzerà la sua cooperazione in materia di cybersicurezza con partner essenziali quali gli Stati Uniti e la NATO. La risposta dell'UE sarà inoltre incorporata in solidi partenariati pubblico-privato. La cooperazione e la condivisione di informazioni tra gli Stati membri, le istituzioni, il settore privato e la società civile possono promuovere una cultura comune di cybersicurezza e aumentare la capacità di reazione dinanzi a perturbazioni o attacchi informatici.

Sicurezza energetica

L'Unione dell'energia rappresenta un impegno integrato a lavorare alle dimensioni interna ed esterna della sicurezza energetica europea. In linea con gli obiettivi dell'Unione dell'energia, l'UE punterà a diversificare le sue fonti energetiche, le sue rotte e i suoi fornitori, in particolare nel settore del gas, nonché a promuovere gli standard di sicurezza nucleare più elevati nei paesi terzi. Attraverso la nostra diplomazia energetica, rafforzeremo le relazioni in tutto il mondo con paesi produttori di energia e di transito affidabili, e sosterremo la creazione di infrastrutture che consentano a fonti diversificate di raggiungere i mercati europei. Tuttavia, accordi vincolanti in materia di infrastrutture con i paesi terzi possono avere effetti diversificati sulla sicurezza dell'approvvigionamento all'interno dell'Unione o ostacolare il funzionamento del mercato interno dell'energia. Pertanto, tali accordi devono essere trasparenti e tutte le nuove infrastrutture devono essere pienamente conformi alla normativa UE applicabile, compreso il terzo pacchetto energia. Sul piano interno, l'UE si adopererà per un mercato interno dell'energia pienamente funzionante, si concentrerà sull'energia sostenibile e sull'efficienza energetica e svilupperà in maniera coerente le capacità di flusso invertito, d'interconnessione e le infrastrutture di stoccaggio di gas naturale liquefatto (GNL).

Comunicazioni strategiche

L'UE rafforzerà le sue comunicazioni strategiche, investendo nella diplomazia pubblica e integrandola in diversi settori, al fine di collegare la politica estera dell'UE con i cittadini e di comunicarla meglio ai partner. Miglioreremo la coerenza e la velocità dei messaggi sui nostri principi e le nostre azioni. Forniremo anche controrepliche rapide e fattuali alla disinformazione. Continueremo a promuovere un ambiente mediatico libero e inquisitivo all'interno e al di fuori dell'UE, anche collaborando con i soggetti locali e attraverso i media sociali.

3.2 Resilienza degli Stati e delle società a est e a sud

È nell'interesse dei nostri cittadini investire nella resilienza degli Stati e delle società a est fino in Asia centrale e a sud fino in Africa centrale. La fragilità al di là delle nostre frontiere mette a rischio tutti i nostri interessi vitali. Per contro, la resilienza, ovvero la capacità degli Stati e delle società di riformarsi, riuscendo così a resistere a crisi interne ed esterne e a recuperare dopo di esse, avvantaggia noi e i paesi nelle regioni circostanti, gettando le basi per una crescita sostenibile e società dinamiche. Insieme con i partner, l'UE intende pertanto promuovere la resilienza nelle regioni circostanti. Uno Stato resiliente è uno Stato sicuro e la sicurezza è fondamentale per la prosperità e la democrazia. Ma vale anche il contrario. Per garantire una sicurezza sostenibile, non ci limiteremo a sostenere le istituzioni statali. Richiamando gli obiettivi di sviluppo sostenibile, la resilienza è un concetto più ampio che include tutte le persone e la società nel suo insieme. Una società resiliente caratterizzata da democrazia, fiducia nelle istituzioni e sviluppo sostenibile è al centro di uno Stato resiliente.

Politica di allargamento

Ogni Stato europeo che rispetti e promuova i valori sanciti dai nostri trattati può fare domanda di adesione all'Unione. Una politica di allargamento credibile basata su una rigorosa ed equa condizionalità è uno strumento insostituibile per migliorare la resilienza all'interno dei paesi interessati, garantendo che la modernizzazione e la democratizzazione procedano in conformità con i criteri di adesione. Una politica di allargamento credibile rappresenta un investimento strategico per la sicurezza e la prosperità dell'Europa e ha già contribuito in misura significativa alla pace in zone un tempo dilaniate dalla guerra.

Nell'ambito dell'attuale politica di allargamento, le sfide della migrazione, della sicurezza energetica, del terrorismo e della criminalità organizzata sono condivise tra l'UE, i Balcani occidentali e la Turchia. Possiamo affrontarle soltanto insieme. Tuttavia, la resilienza di questi paesi non può essere data per scontata. L'UE esercita un'influenza unica in tutti questi paesi. La sfida strategica per l'UE è pertanto quella di promuovere le riforme politiche, lo stato di diritto, la convergenza economica e relazioni di buon vicinato nei Balcani occidentali e in Turchia e nel contempo perseguire coerentemente la cooperazione in diversi settori.

La politica dell'UE nei confronti dei paesi candidati continuerà a basarsi su un processo di adesione chiaro, rigoroso ed equo. Si incentrerà per prima cosa sui requisiti essenziali per l'adesione e comporterà un maggiore controllo delle riforme, requisiti più chiari in materia di riforme e un riscontro da parte della Commissione europea e degli Stati membri, nonché delle società civili locali. Allo stesso tempo, il sostegno che l'UE fornisce a questi paesi e la cooperazione che instaura con essi devono apportare oggi benefici concreti e devono essere comunicati adeguatamente. Ciò significa cooperare in materia di lotta al terrorismo, riforma del settore della sicurezza, migrazione, infrastrutture, energia e clima, sviluppare i contatti interpersonali e riadattare una parte dell'assistenza dell'UE al fine di migliorare in modo visibile il benessere dei cittadini.

I nostri vicini

La resilienza degli Stati e delle società è la nostra priorità strategica nel vicinato. Molte persone che rientrano nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV), sia a est che a sud, desiderano stabilire relazioni più strette con l'Unione. Il nostro durevole potere di attrazione può stimolare la trasformazione e non è rivolto contro alcun paese. In questo gruppo rientrano attualmente paesi quali la Tunisia o la Georgia, il cui successo come democrazie prospere, pacifiche e stabili andrebbe a riflettersi nelle rispettive regioni. La PEV ha rinnovato l'impegno a favore dei paesi del partenariato orientale e del Mediterraneo meridionale che desiderano sviluppare relazioni più forti con noi. Sosterremo questi paesi nell'attuazione degli accordi di associazione, compresi gli accordi di libero scambio (ALS) globali e approfonditi. Penseremo inoltre in modo creativo a come approfondire ulteriormente i partenariati su misura. Fra le possibili soluzioni rientrano la creazione di uno spazio economico con i paesi che attuano ALS globali e approfonditi, l'ampliamento delle reti transeuropee e della Comunità dell'energia, come pure lo sviluppo delle connessioni fisiche e digitali. Saranno inoltre potenziati i collegamenti a livello della società attraverso una maggiore mobilità, scambi culturali ed educativi, la cooperazione nel settore della ricerca e piattaforme della società civile. Sarà perseguita la piena partecipazione ai programmi e alle agenzie dell'UE, oltre al dialogo strategico, nell'intento di spianare la strada all'ulteriore coinvolgimento di questi paesi nella PSDC.

La resilienza è una priorità strategica a est e a sud dell'UE sia nei paesi che desiderano instaurare legami più forti con l'UE che in quelli, all'interno e all'esterno della zona interessata dalla PEV, che non hanno l'intenzione di farlo. L'UE sosterrà diversi percorsi a favore della resilienza a est e a sud, prestando particolare attenzione alle dimensioni di maggiore fragilità e puntando a quei paesi in cui possiamo fare veramente la differenza.

Resilienza nelle regioni circostanti

L'UE perseguirà un approccio poliedrico alla resilienza nelle regioni che la circondano. Se è vero che gli Stati repressivi sono per loro natura fragili nel lungo periodo, vi sono molti modi di creare società inclusive, prospere e sicure. Intendiamo pertanto portare avanti politiche calibrate a sostegno di una governance inclusiva e responsabile, essenziale per la lotta contro il terrorismo, la corruzione e la criminalità organizzata e per la tutela dei diritti umani. La repressione soffoca le manifestazioni di malcontento ed emargina le comunità. L'UE promuoverà pertanto i diritti umani attraverso il dialogo e il sostegno, anche nei casi più difficili. Mediante un impegno a lungo termine, mireremo a promuovere senza sosta la tutela dei diritti umani. Perseguiamo approcci di titolarità locale, basati sui diritti, alla riforma dei settori della giustizia, della sicurezza e della difesa, e sosterranno gli Stati fragili nello sviluppo di capacità, anche in ordine alla cibersicurezza. Lavoreremo attraverso lo sviluppo, la diplomazia e la PSDC, facendo in modo che i nostri sforzi per la riforma del settore della sicurezza consentano ai nostri partner di garantire la sicurezza nell'ambito dello stato di diritto e ne aumentino le capacità al riguardo. Intendiamo cooperare con altri attori internazionali, coordinando i nostri lavori sullo sviluppo di capacità con l'ONU e la NATO in particolare.

Gli Stati sono resilienti quando le società sentono che le loro condizioni stanno migliorando e nutrono speranze nel futuro. Richiamando gli obiettivi di sviluppo sostenibile, l'UE adotterà un approccio integrato alle sue politiche umanitaria, di sviluppo, migratoria, commerciale, di investimento, di infrastruttura, dell'istruzione, sanitaria e della ricerca, e migliorerà la coerenza orizzontale tra l'UE e i suoi Stati membri. Combatteremo la povertà e le disuguaglianze, estenderemo l'accesso ai servizi pubblici e alla sicurezza sociale e promuoveremo opportunità di lavoro dignitose, in particolare per le donne e i giovani. Favoriremo un contesto propizio a nuove imprese economiche, all'occupazione e all'inclusione dei gruppi emarginati. I fondi per lo sviluppo dovrebbero catalizzare investimenti strategici attraverso partenariati pubblico-privato, dando impulso alla crescita sostenibile, alla creazione di posti di lavoro e a trasferimenti di tecnologia e competenze. Faremo uso dei nostri accordi commerciali per sostenere lo sviluppo sostenibile, la tutela dei diritti umani e la governance informata alle regole.

La resilienza della società sarà rafforzata intensificando le relazioni con la società civile, in particolare nell'ambito degli sforzi che essa compie nel chiamare i governi a rendere conto delle loro azioni. Sensibilizzeremo maggiormente le organizzazioni culturali, le comunità religiose, le parti sociali e i difensori dei diritti umani e prenderemo posizione contro la riduzione dello spazio lasciato alla società civile, anche attraverso la violazione delle libertà di parola e di associazione. I cambiamenti positivi possono solo nascere in loco e possono richiedere anni per concretarsi. Il nostro impegno a favore della società civile sarà quindi a lungo termine. Svilupperemo la resilienza della società anche intensificando i lavori nei settori dell'istruzione, della cultura e della gioventù al fine di promuovere il pluralismo, la coesistenza e il rispetto.

Infine, l'UE cercherà di migliorare la resilienza energetica e ambientale. La transizione energetica è una delle grandi sfide nelle regioni circostanti, ma deve essere gestita in modo adeguato per evitare di alimentare le tensioni sociali. I cambiamenti climatici e il degrado ambientale acquisiscono i potenziali conflitti, tenuto conto del loro impatto sulla desertificazione, sul degrado del suolo e sulla penuria idrica e alimentare. Parallelamente agli sforzi di riforma del settore della sicurezza, le politiche di riforma dei settori energetico e ambientale possono assistere i paesi partner lungo un percorso di transizione energetica e di azione per il clima. Grazie a tali sforzi, incoraggeremo la liberalizzazione del settore dell'energia, lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili, una migliore regolamentazione e trasferimenti di tecnologia, oltre che la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi. Sosterremo inoltre i governi a elaborare risposte sostenibili alla produzione alimentare e all'uso di acqua ed energia, attraverso lo sviluppo, la diplomazia e la cooperazione scientifica.

Una politica migratoria più efficace

Uno dei punti centrali del nostro lavoro in materia di resilienza riguarderà i paesi di origine e di transito dei migranti e dei rifugiati. Potenzieremo in misura considerevole gli sforzi umanitari in tali paesi, concentrandoci sull'istruzione, le donne e i minori. Insieme ai paesi di origine e di transito svilupperemo approcci comuni e su misura alla migrazione, che coprano sviluppo, diplomazia, mobilità, migrazione legale, gestione delle frontiere, riammissione e rimpatrio. Tramite lo sviluppo, i fondi fiduciari, la diplomazia preventiva e la mediazione lavoreremo insieme ai paesi di origine per affrontare e prevenire le cause profonde degli spostamenti forzati, gestire la migrazione e combattere la criminalità transfrontaliera. Sosterremo i paesi di transito migliorando le capacità di accoglienza e asilo e lavorando per l'istruzione, la formazione professionale e le possibilità di sussistenza dei migranti. Dobbiamo interrompere i flussi irregolari rendendo più efficaci i rimpatri e garantendo canali regolari per la mobilità umana. Questo significa potenziare e attuare i canali di migrazione legali e circolari esistenti. Significa anche lavorare per un sistema europeo comune di asilo più efficace, che tuteli il diritto di chiedere asilo garantendo l'arrivo sicuro, regolamentato e legale di rifugiati che cercano protezione internazionale nell'UE. Al tempo stesso, lavoreremo con i partner internazionali per garantire responsabilità e solidarietà globali condivise. Istituiremo partenariati più efficaci in materia di gestione della migrazione con le agenzie dell'ONU, gli attori emergenti, le organizzazioni regionali, la società civile e le comunità locali.

3.3 Un approccio integrato ai conflitti e alle crisi

Sempre più spesso vediamo Stati fragili dilaniati da violenti conflitti. Queste crisi, e le indicibili violenze e sofferenze umane che ne derivano, minacciano i nostri interessi vitali condivisi. L'UE si impegnerà in modo concreto e secondo determinati principi nella costruzione della pace, concentrando gli sforzi nelle regioni limitrofe a est e a sud senza trascurare, caso per caso, la possibilità di un impegno in aree più lontane. L'UE promuoverà la sicurezza umana mediante un approccio integrato.

Tutti questi conflitti presentano molteplici dimensioni - dalla sicurezza al genere, dalla governance all'economia. È essenziale attuare un approccio *pluridimensionale* che utilizzi tutte le politiche e gli strumenti disponibili in materia di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti. Ma la portata dell'"approccio globale" verrà ulteriormente ampliata. Nessuno di questi conflitti si presta a facili soluzioni. Le esperienze in Somalia, Mali, Afghanistan e altrove ne mettono in luce il carattere prolungato. L'UE seguirà pertanto un approccio *multi-fase*, intervenendo in tutte le fasi del ciclo del conflitto. Investiremo in prevenzione, risoluzione e stabilizzazione ed eviteremo un disimpegno prematuro qualora si presentino nuove crisi altrove. L'UE si impegnerà quindi ulteriormente nella risoluzione di conflitti di lunga durata nei paesi del partenariato orientale. Nessuno di questi conflitti si gioca a un solo livello di governance. Conflitti come quelli in Siria e in Libia spesso scoppiano a livello locale, ma è la valenza nazionale, regionale e globale che acquistano a renderli così complessi. L'UE seguirà pertanto un approccio ai conflitti *a più livelli*, agendo a livello locale, nazionale, regionale e globale. Infine, nessuno di essi può essere risolto dall'UE da sola. Seguiremo quindi un approccio *multilaterale* che coinvolga tutti gli attori presenti in un conflitto e necessari per la sua risoluzione. Attiveremo partenariati più sistematici sul terreno con le organizzazioni regionali e internazionali, i donatori bilaterali e la società civile. Si lavorerà anche per una maggiore cooperazione a livello regionale e internazionale. Una pace sostenibile è possibile solo mediante accordi globali fondati su partenariati regionali e internazionali ampi, profondi e duraturi.

Pace preventiva

Si sa da tempo che prevenire i conflitti è più efficace ed efficiente che affrontare le crisi dopo che si sono scatenate. Una volta scoppiato, normalmente con il tempo il conflitto diventa sempre più ingestibile. L'UE ha una buona tradizione per quanto riguarda la costruzione della pace e la diplomazia preventive. Consapevoli di questo, raddoppieremo gli sforzi di prevenzione, monitoraggio delle cause profonde, come violazioni dei diritti umani, diseguaglianza, pressione sulle risorse e cambiamenti climatici - un moltiplicatore delle minacce che catalizza scarsità di acqua e cibo, pandemie e spostamenti forzati.

L'allerta precoce serve a poco se non è seguita da azioni precoci. A questo scopo sono necessari comunicazioni e proposte regolari al Consiglio, azioni di diplomazia preventiva e mediazione mobilitando le delegazioni e i rappresentanti speciali dell'UE, e il rafforzamento dei partenariati con la società civile. Dobbiamo sviluppare una cultura politica di reazione più tempestiva in risposta ai rischi di conflitti violenti.

Sicurezza e stabilizzazione

L'UE sarà propensa a un impegno più sistematico sulla dimensione di sicurezza di questi conflitti. Nel pieno rispetto del diritto internazionale, la difesa e la sicurezza europee devono dotarsi di strumenti più appropriati per costruire la pace, garantire la sicurezza e proteggere vite umane, in particolare civili. L'UE deve essere capace di reagire in modo rapido, responsabile e determinato alle crisi, in particolare per contribuire a combattere il terrorismo. Deve essere capace di dare sicurezza quando si concludono accordi di pace e vengono istituiti o sono in fase di istituzione governi di transizione. Negli altri casi l'UE dovrebbe essere in grado di sostenere e contribuire al consolidamento dei cessate il fuoco locali, preparando il cammino per la costruzione di capacità. Al tempo stesso, tramite un uso coerente delle politiche interne ed esterne, l'UE deve contrastare le ricadute in termini di insicurezza che possono derivare da tali conflitti e che vanno dal traffico e dalla tratta al terrorismo.

Quando ci sono prospettive di stabilizzazione, l'UE deve consentire alle istituzioni legittime di fornire rapidamente servizi di base e garantire sicurezza alle popolazioni locali, riducendo il rischio di una ricaduta nella violenza e consentendo il rientro degli sfollati. Cercheremo quindi di superare le lacune nelle nostre risposte fra fine della violenza e ripresa di lungo termine, e svilupperemo il carattere duplice - sicurezza e sviluppo - del nostro impegno.

Soluzione dei conflitti

Ogni paese in conflitto dovrà ricostruire il proprio contratto sociale fra lo Stato e i suoi cittadini. L'Unione sosterrà tali sforzi promuovendo una governance inclusiva a tutti i livelli. Quando si spezza il "centro", con un'azione unicamente dall'alto verso il basso si ottengono effetti limitati. Una soluzione politica inclusiva richiede azioni a tutti i livelli. Attraverso la PSDC, lo sviluppo e strumenti finanziari ad hoc combineremo gli sforzi dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso promuovendo gli elementi fondanti della statualità sostenibile radicati nell'azione locale. Lavorare a livello locale - ad esempio con le autorità locali e i comuni - può favorire la fornitura di servizi di base ai cittadini e consente un dialogo più stretto con la società civile radicata nella realtà locale. Lavorando in questa direzione miglioreremo anche la nostra conoscenza dei contesti locali e questo ci aiuterà a distinguere fra i gruppi con cui intendiamo interloquire senza sostenerli e quelli che appoggeremo attivamente in quanto campioni della sicurezza umana e della riconciliazione.

L'UE promuoverà anche una governance inclusiva a tutti i livelli mediante la mediazione e la facilitazione. Al tempo stesso, elaboreremo approcci diplomatici più creativi. Questo significa anche promuovere il ruolo delle donne negli sforzi di pace - dall'attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulle donne, la pace e la sicurezza al miglioramento dell'equilibrio di genere interno dell'UE, con un ricorso più sistematico alla diplomazia culturale, interconfessionale, scientifica ed economica in situazioni di conflitto.

Economia politica della pace

L'UE promuoverà lo spazio in cui può mettere radici e consolidarsi l'economia legale. Nel corso di un conflitto violento ciò significa garantire l'accesso agli aiuti umanitari per consentire la fornitura di beni e servizi di base. Significa anche lavorare per spezzare l'economia politica di guerra e creare possibilità di sussistenza legale. Questo obiettivo richiede maggiori sinergie fra assistenza umanitaria e allo sviluppo, indirizzando il nostro sostegno per fornire servizi sanitari, istruzione, protezione, beni di base e occupazione legale. Quando si presentano prospettive di stabilizzazione, il commercio e lo sviluppo - in sinergia - possono sostenere un processo di costruzione di una pace a lungo termine.

Le misure restrittive, abbinata alla diplomazia, rappresentano strumenti essenziali per realizzare un cambiamento pacifico. Possono svolgere un ruolo chiave a fini di deterrenza, prevenzione e risoluzione dei conflitti. Sanzioni intelligenti, nel rispetto del diritto internazionale e dell'UE, verranno calibrate e monitorate attentamente per sostenere l'economia legale ed evitare di danneggiare le società locali. Per combattere l'economia di guerra criminale, l'UE deve anche modernizzare la propria politica in materia di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso e combattere il traffico illegale di beni culturali e risorse naturali.

3.4 Ordini regionali cooperativi:

In un mondo stretto fra pressioni globali e rigurgiti locali, le dinamiche regionali acquistano una posizione di primo piano. In quanto complesse reti di potere, interazione e identità, le regioni rappresentano spazi critici di governance in un mondo privo di centro. Forme volontarie di governance regionale offrono agli Stati e alle popolazioni l'opportunità di gestire meglio le preoccupazioni in materia di sicurezza, cogliere i vantaggi economici della globalizzazione, esprimere più a fondo culture e identità, e incidere sugli affari mondiali. È una delle motivazioni fondamentali per la pace e lo sviluppo dell'UE nel 21° secolo. Ecco perché promuoveremo e sosterremo ordini regionali cooperativi in tutto il mondo, anche nelle zone dove più profonde sono le divisioni. Gli ordini regionali non assumono una forma unica. Ove possibile e se in linea con i nostri interessi, l'UE sosterrà le organizzazioni regionali. Non ci sforzeremo di esportare il nostro modello, ma cercheremo piuttosto ispirazione reciproca dalle varie esperienze regionali. Gli ordini regionali cooperativi, tuttavia, non sono creati solo dalle organizzazioni. Comprendono un mix di relazioni bilaterali, subregionali, regionali e interregionali. Svolgono anche il ruolo di attori globali collegati con gli sforzi cooperativi a guida regionale. Insieme, tutti questi elementi possono servire ad affrontare i conflitti, le sfide e le opportunità transnazionali. In varie regioni del mondo l'azione dell'UE sarà guidata da obiettivi specifici. In tutte le regioni investiremo in relazioni cooperative per stimolare le responsabilità globali condivise.

L'assetto di sicurezza europeo

La sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale degli Stati, l'inviolabilità delle frontiere e la risoluzione pacifica delle controversie sono elementi chiave dell'assetto di sicurezza europeo. Questi principi si applicano a tutti gli Stati, sia all'interno che al di fuori dei confini dell'UE.

La pace e la stabilità in Europa, tuttavia, non sono più scontate. La violazione del diritto internazionale e la destabilizzazione dell'Ucraina da parte della Russia, che vanno ad aggiungersi a conflitti di lunga data nella regione più ampia del Mar Nero, hanno messo in discussione il fondamento dell'assetto di sicurezza europeo. L'UE resterà unita nel sostenere il diritto internazionale, la democrazia, i diritti umani, la cooperazione e il diritto di ciascun paese di scegliere liberamente il proprio futuro.

La gestione delle relazioni con la Russia rappresenta una sfida strategica basilare. Un approccio coerente e unitario deve restare il fondamento della politica dell'UE nei confronti della Russia. Modifiche sostanziali nelle relazioni fra l'UE e la Russia presuppongono il pieno rispetto del diritto internazionale e dei principi su cui si basa l'assetto di sicurezza europeo, compresi l'Atto finale di Helsinki e la Carta di Parigi. Non riconosceremo l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia, né accetteremo la destabilizzazione dell'Ucraina orientale. Rafforzeremo l'UE, potenzieremo la resilienza dei nostri vicini orientali e sosterrremo il loro diritto a determinare liberamente il proprio approccio all'UE. Al tempo stesso, l'UE e la Russia sono interdipendenti. Per questo dialogheremo con la Russia per esaminare i punti di disaccordo e collaborare se e quando i nostri interessi convergono. Oltre alle questioni di politica estera su cui attualmente cooperiamo, si potrebbe avviare un dialogo selettivo su questioni che rilevano anche dell'interesse europeo, quali il clima, l'Artico, la sicurezza marittima, l'istruzione, la ricerca e la cooperazione transfrontaliera. Il dialogo dovrebbe riguardare anche legami più profondi a livello delle società mediante la facilitazione dei viaggi per gli studenti, la società civile e il mondo degli affari.

Nella regione l'UE promuoverà la cooperazione con il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. L'OSCE, in quanto organizzazione a livello europeo che giunge fino all'Asia centrale con un legame transatlantico, è al cuore dell'ordine di sicurezza europeo. L'UE rafforzerà il contributo nell'ambito dell'OSCE e la cooperazione con l'organizzazione come pilastro della sicurezza europea.

Un Mediterraneo, un Medio Oriente e un'Africa pacifici e prosperi

Il Mediterraneo, il Medio Oriente e parti dell'Africa subsahariana vivono una fase di disordine, il cui esito sarà chiaro probabilmente solo fra decenni. La soluzione dei conflitti e la promozione dello sviluppo e dei diritti umani a sud sono essenziali per far fronte alla minaccia del terrorismo, alle sfide poste dalla demografia, dalla migrazione e dai cambiamenti climatici, nonché per cogliere le opportunità di una prosperità condivisa. L'UE intensificherà il sostegno e la cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali in Africa e in Medio Oriente e promuoverà modelli cooperativi funzionali nella regione. Tuttavia, le organizzazioni regionali non rispondono a tutte le dinamiche pertinenti e alcune rispecchiano le fratture esistenti. In considerazione di ciò agiremo anche in modo flessibile per contribuire a superare le divisioni e sostenere gli attori regionali nel conseguimento di risultati concreti. A questo scopo mobileremo le nostre politiche e i nostri quadri bilaterali e multilaterali, oltre a creare partenariati con le società civili nella regione.

L'UE seguirà cinque linee d'azione. In primo luogo, nel Maghreb e in Medio Oriente l'UE sosterrà la cooperazione funzionale multilaterale. Daremo il nostro appoggio alla cooperazione pratica, anche attraverso l'Unione per il Mediterraneo, su questioni quali la sicurezza delle frontiere, i traffici illegali, l'antiterrorismo, la non proliferazione, la disponibilità di risorse idriche e alimentari, l'energia e il clima, le infrastrutture e la gestione delle catastrofi. Promuoveremo il dialogo e il negoziato riguardo ai conflitti regionali come quelli in Siria e in Libia. Per quanto concerne il conflitto israelo-palestinese, l'UE opererà a stretto contatto con il Quartetto, la Lega araba e tutti i soggetti principali per mantenere la prospettiva di una soluzione praticabile fondata sulla coesistenza di due Stati in base alle linee di confine del 1967 con scambi di territori equivalenti, e per ricreare le condizioni propizie a negoziati significativi. Nell'approfondimento della cooperazione con Israele e l'Autorità Palestinese, inoltre, l'UE promuoverà il rispetto integrale del diritto europeo e internazionale.

Quale seconda linea, l'UE approfondirà la cooperazione settoriale con la Turchia, sforzandosi nel contempo di agganciare solidamente la democrazia del paese ai suoi criteri di adesione, tra i quali la normalizzazione delle relazioni con Cipro. L'UE proseguirà pertanto il processo di adesione, attenendosi a criteri di condizionalità rigorosi ed equi, mentre si impegna con coerenza in un processo di dialogo sulla lotta al terrorismo, sulla sicurezza regionale e sui rifugiati. Lavoreremo anche per un'unione doganale moderna e la liberalizzazione dei visti, e collaboreremo maggiormente con la Turchia nei settori dell'istruzione, dell'energia e dei trasporti.

In terzo luogo l'UE perseguirà un dialogo equilibrato con i paesi del Golfo. Continuerà a cooperare con il Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG) come con i singoli paesi della regione. Basandosi sull'accordo sul nucleare iraniano e sulla sua attuazione, l'UE svilupperà gradualmente il dialogo con l'Iran su settori quali commercio, ricerca, ambiente, energia, lotta ai traffici illegali, migrazione e scambi sociali. Approfondirà il dialogo con l'Iran e i paesi del CCG in tema di conflitti regionali, diritti umani e antiterrorismo, cercando di impedire l'effetto di contagio delle crisi in corso e di promuovere uno spazio dedicato alla cooperazione e alla diplomazia.

In quarto luogo, alla luce delle crescenti interconnessioni tra il Nord Africa e l'Africa subsahariana, nonché tra il Corno d'Africa e il Medio Oriente, l'UE appoggerà la cooperazioni tra queste sottoregioni. Si tratta di promuovere rapporti triangolari attorno al Mar Rosso tra l'Europa, il Corno d'Africa e il Golfo allo scopo di far fronte alle sfide condivise in materia di sicurezza e di sfruttare le opportunità economiche. Ciò significa che si devono sistematicamente affrontare le dinamiche transfrontaliere nell'Africa settentrionale e occidentale, il Sahel e le regioni del lago Ciad grazie a legami più stretti con l'Unione africana, la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e i paesi del G5 Sahel.

Infine, investiremo nella pace e nello sviluppo dell'Africa perché è un investimento nella nostra propria sicurezza e prosperità. Intensificheremo la cooperazione e daremo maggior sostegno, tra gli altri, all'Unione africana, all'ECOWAS, all'Autorità intergovernativa per lo sviluppo nell'Africa orientale e alla Comunità dell'Africa orientale. Dobbiamo incrementare i nostri sforzi per stimolare la crescita e l'occupazione in Africa. Gli accordi di partenariato economico possono stimolare l'integrazione e la mobilità africane e incoraggiare la partecipazione piena ed equa dell'Africa alle catene globali del valore. Per promuovere lo sviluppo sostenibile è anche necessario un vero salto di qualità degli investimenti europei in Africa. Creeremo legami più forti tra le nostre politiche in materia di scambi, sviluppo e sicurezza a favore dell'Africa e uniremo gli sforzi per lo sviluppo ai lavori relativi a migrazione, salute, istruzione, energia e clima, scienza e tecnologia, segnatamente al fine di migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. Continueremo a sostenere gli sforzi a favore della pace e della sicurezza in Africa, e assisteremo le organizzazioni africane nella loro opera di prevenzione dei conflitti, di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, di gestione della migrazione e delle frontiere. E lo faremo attraverso la diplomazia, la politica di sicurezza e di difesa comune e lo sviluppo, come pure tramite fondi fiduciari a difesa delle strategie regionali.

Un Atlantico più vicino

L'UE si impegnerà maggiormente a favore di stretti legami con l'altra sponda dell'Atlantico, sia a nord che a sud. Un partenariato transatlantico solido nell'ambito della NATO e con gli Stati Uniti e il Canada ci permette di rafforzare la resilienza, affrontare i conflitti e contribuire ad una governance globale effettiva. La NATO, per i suoi membri, ha rappresentato il fondamento della sicurezza euro-atlantica per quasi 70 anni, e resta l'alleanza militare più forte e più efficace al mondo. L'UE approfondirà il partenariato con la NATO attraverso lo sviluppo coordinato della capacità di difesa, esercitazioni parallele e sincronizzate nonché azioni sinergiche con l'obiettivo di costituire le capacità dei nostri partner, contrastare le minacce ibride e quelle informatiche e promuovere la sicurezza marittima.

Insieme con gli Stati Uniti, l'UE si adopererà per un partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP). Analogamente all'accordo economico e commerciale globale (CETA) con il Canada, il TTIP dimostra l'impegno transatlantico a favore di valori condivisi e testimonia della nostra volontà di perseguire un'agenda commerciale ambiziosa e regolamentata. Quanto all'agenda sulla sicurezza in generale, gli Stati Uniti continueranno ad essere il nostro partner principale. L'UE approfondirà la cooperazione con gli USA e il Canada sulla gestione delle crisi, l'antiterrorismo, la cibersicurezza, la migrazione e l'azione per l'energia e il clima.

In merito allo spazio atlantico più ampio, l'Unione estenderà la cooperazione e costruirà partenariati più forti con l'America latina e i Caraibi, sulla base di valori e interessi condivisi. Svilupperà legami multilaterali con la Comunità degli Stati latinoamericani e caraibici (CELAC) e con vari raggruppamenti regionali, in funzione del loro vantaggio competitivo. Intensificheremo il dialogo politico e la cooperazione in tema di migrazione, sicurezza marittima e protezione della vita negli oceani, cambiamenti climatici e energia, disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti, lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. Cercheremo di giungere a un accordo di libero scambio con il Mercosur, svilupperemo le relazioni con Cuba sulla base dell'accordo di dialogo politico e di cooperazione e investiremo in rapporti socio-economici più profondi con i paesi dell'America latina e dei Caraibi attraverso agevolazioni in materia di visti, scambi di studenti, gemellaggi, cooperazione nella ricerca e progetti tecnici. Sosterremo inoltre attivamente la negoziazione e l'attuazione degli accordi di pace nella regione, come stiamo facendo in Colombia.

Un'Asia connessa

Esiste un collegamento diretto tra la prosperità europea e la sicurezza in Asia. Alla luce del peso economico che l'Asia rappresenta per l'UE, e viceversa, la pace e la stabilità in Asia costituiscono il presupposto della nostra prosperità. Approfondiremo la diplomazia economica e intensificheremo il nostro ruolo in Asia in materia di sicurezza.

L'UE avvierà un dialogo con la Cina sulla base del rispetto dello stato di diritto, a livello sia interno che internazionale. Perseguiamo un approccio coerente alla spinta della Cina alla connettività con l'Occidente, sfruttando al meglio il potenziale della piattaforma di connettività UE-Cina, e i quadri offerti dall'ASEM e dall'UE-ASEAN. L'UE approfondirà inoltre gli scambi e gli investimenti con la Cina, cercando di ottenere parità di condizioni, un'adeguata tutela dei diritti di proprietà intellettuale, maggiore collaborazione sulla tecnologia di punta e un dialogo sulle riforme economiche, sui diritti umani e sull'azione per il clima. In parallelo, l'UE approfondirà la sua diplomazia economica nella regione, adoperandosi per la conclusione di accordi di libero scambio ambiziosi con i partner strategici, quali Giappone e India, nonché gli Stati membri dell'ASEAN, con l'obiettivo ultimo di un accordo UE-ASEAN.

Svilupperemo inoltre un approccio politicamente più equilibrato nei confronti dell'Asia, cercando di apportare maggiori contributi pratici alla sicurezza asiatica. Estenderemo i partenariati, anche sulla sicurezza, con il Giappone, la Repubblica di Corea, l'Indonesia e altri paesi. Continueremo a sostenere i processi di sviluppo dello Stato e di riconciliazione in Afghanistan insieme con i nostri partner regionali e internazionali. Promuoveremo la non proliferazione nella penisola coreana. Nell'Asia orientale e sudorientale difenderemo la libertà di navigazione, sosterremo fermamente il rispetto del diritto internazionale, incluso il diritto del mare e le sue procedure arbitrali, e incoraggeremo la composizione pacifica delle controversie marittime. Contribuiremo a costruire capacità marittime e sosterremo l'architettura di sicurezza regionale a guida ASEAN. In Asia centrale e meridionale approfondiremo la cooperazione in materia di lotta al terrorismo, lotta ai traffici illegali e migrazione, e rafforzeremo la connettività relativamente a trasporti, scambi ed energia. Nelle regioni dell'Indo-Pacifico e dell'Asia orientale, l'UE promuoverà i diritti umani e appoggerà le transizioni democratiche, come in Myanmar/Birmania.

Un Artico cooperativo

L'UE, che conta tre Stati membri e due membri dello Spazio economico europeo che sono Stati artici, ha un interesse strategico a che l'Artico resti una zona a basse tensioni, con una cooperazione in corso cui provvede il Consiglio dell'Artico, un quadro giuridico ben funzionante e una solida cooperazione politica e di sicurezza. L'UE vi contribuirà attraverso lavori più intensi sull'azione per il clima e la ricerca ambientale, lo sviluppo sostenibile, le telecomunicazioni, la ricerca e il salvataggio, oltre che attraverso la cooperazione concreta con gli Stati, le istituzioni, le popolazioni indigene e le comunità locali della regione artica.

3.5 Governance globale per il 21° secolo

In mancanza di norme globali e dei mezzi per applicarle, la pace e la sicurezza, la prosperità e la democrazia - nostri interessi vitali - sono a rischio. Guidata dai valori su cui si fonda, l'UE è impegnata a favore di un ordine globale basato sul diritto internazionale, di cui fanno parte anche i principi della Carta delle Nazioni Unite, che garantisce la pace, i diritti umani, lo sviluppo sostenibile e l'accesso duraturo ai beni pubblici globali. Questo impegno si traduce nell'aspirazione a una trasformazione piuttosto che semplicemente al mantenimento del sistema attuale. L'UE si adopererà a favore di un sistema ONU forte, quale solido fondamento dell'ordine multilaterale fondato su regole, e svilupperà risposte coordinate a livello globale con le organizzazioni internazionali e regionali, e con gli attori governativi e non.

Riforme: Un impegno a favore della governance globale deve tradursi nella determinazione a riformare il sistema delle Nazioni Unite, tra cui il Consiglio di sicurezza, e le relative istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Una resistenza al cambiamento rischia di innescare l'erosione di tali istituzioni e l'emergenza di raggruppamenti alternativi a scapito di tutti gli Stati membri dell'UE. L'UE difenderà i principi dell'obbligo di rendere conto, di rappresentatività, di responsabilità, di efficacia e trasparenza. Il significato pratico di tali principi sarà precisato caso per caso. Continueremo a chiedere ai membri del Consiglio di sicurezza ONU di non votare contro progetti di risoluzioni credibili relativi a un'azione tempestiva e decisiva intesa a prevenire o a porre fine ad atrocità di massa. In tutte le sedi multilaterali, in particolare l'ONU, le IFI e le organizzazioni internazionali che amministrano la giustizia, l'UE rafforzerà la sua voce e acquisirà visibilità e coesione maggiori. In seno al Fondo monetario internazionale ci adopereremo per una rappresentanza sempre più unificata della zona euro.

Investimenti: Credere nell'ONU significa investire nell'ONU, specialmente nelle sue funzioni di mantenimento e di consolidamento della pace, di mediazione e di assistenza umanitaria. Già primi contributori alle agenzie umanitarie ONU, l'UE e i suoi Stati membri investiranno ancor più nel lavoro di queste ultime. La PSDC potrebbe assistere ulteriormente e integrare gli interventi ONU di mantenimento della pace, attraverso operazioni ponte, di stabilizzazione e di altro tipo. L'UE rafforzerà anche la sinergia con gli sforzi di consolidamento della pace compiuti dalle Nazioni Unite, grazie a un maggior coordinamento nella pianificazione, nell'evoluzione e nel ritiro di missioni PSDC di sviluppo di capacità in contesti fragili.

Attuazione: L'UE fungerà da guida dando l'esempio, attuando i suoi impegni in materia di sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici. Aumenterà il finanziamento per il clima, spingerà per l'integrazione delle azioni per il clima nei consessi multilaterali, innalzerà il livello di ambizione per la prevista revisione dell'accordo di Parigi e opererà a favore di una riduzione dei costi dell'energia pulita. Il partenariato post-Cotonou sarà improntato agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) i quali orienteranno le riforme nella strategia di sviluppo, compreso il consenso europeo sullo sviluppo. Inoltre, l'attuazione degli SDG richiederà un cambiamento in tutte le politiche interne ed esterne, stimolando i partenariati tra pubblico e privato e sfruttando l'esperienza della Banca europea per gli investimenti (BEI) nel fornire assistenza tecnica e nello sviluppare capacità nei paesi in via di sviluppo e in quelli a reddito medio.

Approfondimento: In quanto economia più grande del mondo l'UE è uno dei principali motori per gli scambi e gli investimenti globali, settori in cui le norme possono essere ulteriormente approfondite. La nostra prosperità dipende da un sistema economico aperto e improntato alle regole in condizioni di autentica parità che la nostra diplomazia economica promuoverà maggiormente. Perseguiamo accordi di libero scambio approfonditi con gli Stati Uniti d'America, il Giappone, il Mercosur, l'India, l'ASEAN e altri, che costituiranno l'ossatura del libero scambio globale. Accordi ambiziosi fondati su benefici reciproci, come il TTIP e il CETA, possono promuovere norme di regolamentazione internazionali, protezione dei consumatori nonché normative nei settori del lavoro, dell'ambiente, della salute e della sicurezza. Accordi commerciali di nuova generazione, comprendenti servizi, economia digitale, energia e materie prime, possono ridurre frammentazione e ostacoli di natura giuridica, e regolare l'accesso alle risorse naturali. L'UE assicurerà che tutti i suoi accordi commerciali siano perseguiti in modo tale da contribuire a rimettere l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) al centro dei negoziati mondiali. Collegata all'interesse dell'UE per un sistema economico aperto ed equo è l'esigenza di crescita e sicurezza marittime globali, capaci di garantire che le rotte oceaniche e marittime in genere - critiche per il commercio e l'accesso alle risorse naturali - siano aperte e protette. L'UE contribuirà alla sicurezza marittima globale muovendo dalla sua esperienza nell'Oceano indiano e nel Mediterraneo e vagliando le possibilità nel Golfo di Guinea, nel Mar cinese meridionale e nello stretto di Malacca. In quanto garante della sicurezza marittima globale l'UE si adopererà per l'ulteriore universalizzazione e attuazione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, compresi i relativi meccanismi di composizione delle controversie. Promuoveremo inoltre la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse marine, la diversità biologica e la crescita dell'economia blu adoperandoci per colmare i vuoti giuridici e potenziare le conoscenze e la sensibilizzazione riguardo agli oceani.

Ampliamento: Ci adopereremo per ampliare la portata delle norme, dei regimi e delle istituzioni internazionali. La proliferazione delle armi di distruzione di massa, e relativi vettori, resta una minaccia crescente per l'Europa e il mondo in generale. L'UE appoggerà con determinazione l'aumento delle adesioni, l'universalizzazione, la piena attuazione e applicazione dei trattati e dei regimi multilaterali in materia di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti. Ci varremo di ogni mezzo a nostra disposizione per contribuire a risolvere le crisi legate alla proliferazione, come già fatto efficacemente riguardo al programma nucleare iraniano. L'UE parteciperà attivamente ai regimi di controllo delle esportazioni, rafforzerà le norme comuni che disciplinano le politiche di esportazione di tecnologia e attrezzature militari degli Stati membri (duplice uso compreso) e sosterrà le autorità preposte al controllo delle esportazioni nei paesi terzi, nonché gli organismi tecnici di supporto ai regimi di controllo degli armamenti. L'UE promuoverà inoltre la responsabilità di proteggere, il diritto umanitario internazionale, il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto penale internazionale. Sosterremo il Consiglio dei diritti umani dell'ONU e incentiveremo l'accettazione la più ampia possibile della giurisdizione della Corte penale internazionale e della Corte internazionale di giustizia.

Sviluppo: Alle frontiere delle questioni di portata mondiale, occorre sviluppare ulteriormente le norme per garantire la sicurezza e l'accesso sostenibile ai beni pubblici globali. In campo informatico l'UE sarà un attore lungimirante e proteggerà i nostri valori e attivi essenziali nel mondo digitale, segnatamente promuovendo un Internet libero e sicuro a livello globale. Ci impegneremo nella ciberdiplomazia e nello sviluppo di capacità con i nostri partner, perseguendo accordi sul comportamento responsabile degli Stati nel ciberspazio improntati al diritto internazionale vigente. Sosterremo la governance digitale multilaterale e un quadro di cooperazione globale sulla cibersicurezza, nel rispetto della libera circolazione delle informazioni. Quanto allo spazio promuoveremo l'autonomia e la sicurezza dei nostri servizi spaziali e lavoreremo a principi di comportamento spaziale responsabile, che potrebbero sfociare nell'adozione di un codice di condotta internazionale volontario. Relativamente all'energia promuoveremo i meccanismi multilaterali volti ad assicurare modelli energetici sostenibili, sia sviluppando le nostre politiche sostenibili sia approfondendo il dialogo con i principali consumatori e produttori di energia. Quanto alla salute lavoreremo per una prevenzione, un'individuazione e risposte più efficaci alle pandemie mondiali. Norme globali sono altresì necessarie in settori quali la biotecnologia, l'intelligenza artificiale, la robotica e i sistemi a controllo remoto per evitare i rischi di sicurezza connessi e sfruttare i benefici economici. Su tutti questi aspetti l'UE promuoverà gli scambi nei pertinenti consessi multilaterali per contribuire a guidare lo sviluppo delle norme e costruire partenariati alle frontiere delle questioni di portata mondiale.

Istituzione di partenariati: L'UE fungerà da esempio nella governance globale. Ma non potrà farlo da sola. Darà forma all'agenda, agirà da connettore, da coordinatore e da facilitatore all'interno di una rete di soggetti collegati tra loro. Sarà partner di Stati e organizzazioni, ma anche del settore privato e della società civile. Per la gran parte delle questioni di governance globale lavoreremo con le Nazioni Unite, quadro del sistema multilaterale e partner fondamentale dell'Unione, con altri partner fondamentali - ad esempio gli Stati Uniti - con le organizzazioni regionali e con partner strategici che condividono gli stessi principi in Asia, Africa e Americhe. L'UE investirà inoltre in soggetti non statali di importanza cruciale, segnatamente all'interno della società civile. Nonostante una repressione in aumento, la società civile globale sta crescendo e promuove nuovi tipi di attivismo. L'UE affinerà gli strumenti per proteggere e conferire potere ai soggetti civili, in particolare i difensori dei diritti umani, sostenendo una società civile dinamica in tutto il mondo.

Il modo in cui una governance globale efficace dovrà produrre risultati potrà variare di volta in volta. Nel campo informatico la governance globale si fonda su un'alleanza graduale tra Stati, organizzazioni internazionali, industria, società civile e tecnici. Relativamente al multilateralismo marittimo l'UE lavorerà con le Nazioni Unite e le agenzie specializzate di queste, la NATO, i nostri partner strategici e l'ASEAN. Per l'azione umanitaria, lo sviluppo sostenibile e i cambiamenti climatici l'UE sarà partner delle Nazioni Unite e del G20, di nuovi donatori, della società civile e del settore privato. Quanto all'antiterrorismo approfondiremo il dialogo con le Nazioni Unite, costruendo nel contempo larghi partenariati con gli Stati, le organizzazioni regionali, la società civile e il settore privato su questioni quali la lotta all'estremismo violento e al finanziamento del terrorismo.

4. DALLA VISIONE ALL'AZIONE

Perseguiremo le nostre priorità mobilitando le nostre reti ineguagliabili, il nostro peso economico e tutti gli strumenti a disposizione in modo coerente e coordinato. Per soddisfare i nostri obiettivi dobbiamo investire collettivamente in un'Unione credibile, reattiva e coesa.

Un'Unione credibile

Per impegnarsi responsabilmente con il mondo è essenziale essere credibili. I capisaldi della credibilità dell'UE sono la nostra unità, le nostre numerose realizzazioni, la nostra forza di attrazione ininterrotta, l'efficacia e la coerenza delle nostre politiche e l'adesione ai nostri valori. Un'Unione più forte impone di investire in tutti gli aspetti della politica estera, dalla ricerca al clima, dalle infrastrutture alla mobilità e ancora dagli scambi e dalle sanzioni alla diplomazia e allo sviluppo.

In questo mondo fragile il potere di persuasione non è sufficiente: dobbiamo rafforzare la nostra credibilità nella sicurezza e nella difesa. Per rispondere alle crisi esterne, sviluppare le capacità dei nostri partner e proteggere l'Europa, gli Stati membri devono destinare una quota sufficiente di spesa alla difesa, usare le risorse nel modo più efficiente e soddisfare l'impegno collettivo del 20% della spesa del bilancio per la difesa destinato all'approvvigionamento di materiali e alla ricerca e tecnologia. Le capacità dovrebbero essere sviluppate all'insegna della massima interoperabilità e convergenza, e se possibile essere messe a disposizione per sostenere l'UE, la NATO, le Nazioni Unite e altre iniziative multinazionali. Una strategia settoriale, da sottoporre all'approvazione del Consiglio, dovrebbe specificare ulteriormente il livello civile-militare dell'impegno, dei compiti, dei requisiti e delle priorità in termini di capacità derivanti dalla presente strategia; non di meno è già possibile enucleare alcuni di questi aspetti in linea con gli impegni espressi dal Consiglio europeo.

In primis, la sicurezza europea si fonda su valutazioni migliori e condivise delle minacce e delle sfide interne ed esterne. Gli europei devono migliorare monitoraggio e controllo dei flussi con implicazioni in termini di sicurezza. Ne consegue la necessità di investire in intelligence, sorveglianza e ricognizione (compresi i sistemi aerei a pilotaggio remoto), comunicazioni satellitari, accesso autonomo allo spazio e osservazione terrestre permanente. In ordine all'antiterrorismo gli Stati membri devono attuare la legislazione in materia di esplosivi, armi da fuoco e codici di prenotazione (PNR), nonché investire nelle capacità di individuazione e nel rintracciamento transfrontaliero delle armi. Gli Europei devono poi investire nelle capacità digitali per rendere sicuri i dati, le reti e le infrastrutture critiche nello spazio digitale europeo. Dobbiamo sviluppare capacità in termini di servizi e prodotti digitali affidabili come pure in cibertecnologie per potenziare la nostra resilienza. Incoraggeremo maggiori investimenti e competenze in tutti gli Stati membri grazie a programmi di ricerca e sviluppo, formazione, esercitazione e approvvigionamento a livello cooperativo. In terzo luogo relativamente alle capacità militari di punta, gli Stati membri necessitano di tutti i principali materiali per rispondere alle crisi esterne e mantenere al sicuro l'Europa. Il che significa disporre dell'intera gamma di capacità terrestri, aeree, spaziali e marittime, compresi i facilitatori strategici.

Per acquisire e mantenere molte di queste capacità gli Stati membri dovranno - in materia di difesa - orientarsi di norma alla cooperazione. Gli Stati membri mantengono la sovranità nelle decisioni in materia di difesa; non di meno i programmi della difesa di taglio nazionale sono insufficienti per colmare le carenze di capacità. Restiamo lontani dalla realizzazione dei nostri parametri collettivi, incluso il 35% della spesa totale per i materiali in approvvigionamenti collaborativi. L'approccio volontario alla cooperazione in materia di difesa deve tradursi in un autentico impegno. Un processo di riesame coordinato annuale a livello di UE per discutere dei piani di spesa militare degli Stati membri potrebbe instillare maggiore coerenza nella pianificazione della difesa e nello sviluppo di capacità. Questo processo dovrebbe avvenire coerentemente con il processo di pianificazione della difesa della NATO. L'Agenzia europea per la difesa (AED) ha un ruolo chiave nel rafforzamento del piano di sviluppo delle capacità, fungendo da interfaccia tra gli Stati membri e la Commissione, e assistendo gli Stati membri nello sviluppo di capacità risultanti dai traguardi politici delineati nella presente strategia.

La cooperazione tra Stati membri in materia di difesa sarà sistematicamente incoraggiata. Valutazioni periodiche dei parametri AED possono produrre una positiva pressione inter pares fra gli Stati membri. In particolare il finanziamento dell'UE in ricerca e tecnologia della difesa, rispecchiato dapprima nella revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale e poi in un vero e proprio programma nel prossimo ciclo di bilancio, si dimostrerà fondamentale nello sviluppo di capacità di difesa di cui l'Europa ha bisogno.

Un'industria europea della difesa sostenibile, innovativa e competitiva è essenziale per l'autonomia strategica dell'Europa e per la credibilità della PSDC. Inoltre, essa può stimolare la crescita e l'occupazione. Una solida base industriale e tecnologica di difesa europea richiede un mercato interno equo, funzionante e trasparente, approvvigionamenti sicuri e un dialogo strutturato con le industrie del settore della difesa. Oltre a ciò, assicurando la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) al settore della difesa, è possibile migliorare l'innovazione e gli investimenti nelle tecnologie militari del futuro.

Un'Unione reattiva

Il mondo in cui viviamo è caratterizzato da imprevedibilità prevedibili e, pertanto, ci doteremo degli strumenti necessari per reagire con maggiore tempestività e flessibilità alle incognite che dovremo affrontare. Affinché l'Unione raggiunga un grado di reattività più elevato occorre realizzare dei cambiamenti. Ne abbiamo bisogno a livello della diplomazia, della PSDC, dello sviluppo, come pure degli investimenti nella base di conoscenze su cui poggia la nostra azione esterna.

In primo luogo, la nostra azione diplomatica deve fondarsi pienamente sul trattato di Lisbona. La politica estera dell'UE non è un assolo, ma un'orchestra che segue la stessa partitura. La nostra diversità rappresenta un enorme punto di forza, a condizione che rimaniamo uniti e agiamo in maniera coordinata. La cooperazione tra gli Stati membri può rafforzare il nostro impegno nel mondo. Uno Stato membro, o un gruppo di Stati membri, che sia disposto a contribuire e sia in grado di farlo può essere invitato dall'Alto rappresentante (AR), sotto la responsabilità del Consiglio, ad attuare le posizioni approvate dal Consiglio. L'AR tiene pienamente informato il Consiglio e garantisce la coerenza con le politiche convenute a livello dell'UE.

In secondo luogo, la PSDC deve assumere un carattere più rapido ed efficace. Gli europei devono essere pronti a fornire una risposta rapida alle crisi, in piena conformità della Carta delle Nazioni Unite. A tal fine, gli Stati membri devono potenziare la schierabilità e l'interoperabilità delle rispettive forze mediante attività di formazione ed esercitazioni. La capacità di risposta rapida deve essere sviluppata anche affrontando gli ostacoli procedurali, finanziari e politici che impediscono lo schieramento dei gruppi tattici, si frappongono alla costituzione della forza e riducono l'efficacia delle operazioni militari PSDC. Allo stesso tempo occorre potenziare ulteriormente le nostre missioni civili (che costituiscono un segno distintivo della PSDC) incoraggiando la costituzione della forza, accelerando lo schieramento e fornendo la formazione adeguata sulla base di programmi validi in tutta l'UE. Per essere reattiva, la PSDC richiede inoltre una razionalizzazione della nostra struttura istituzionale. Dobbiamo rafforzare la pianificazione operativa e le strutture di condotta e stabilire una più stretta connessione tra le strutture e le missioni civili e militari, tenendo presente che queste potrebbero essere schierate nello stesso teatro. Sarebbe opportuno esaminare possibilità di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri in questo settore; l'esito positivo, ripetuto nel tempo, potrebbero dar luogo a una forma più strutturata di cooperazione, sfruttando appieno il potenziale offerto dal trattato di Lisbona.

In terzo luogo, la politica di sviluppo diverrà più flessibile e sarà maggiormente allineata con le nostre priorità strategiche. Ribadiamo il nostro impegno collettivo a raggiungere l'obiettivo dello 0,7% dell'APS/RNL in linea con i principi del DAC. I fondi di sviluppo devono essere stabili, ma il protrarsi dei cicli di programmazione limita l'uso tempestivo del sostegno UE e può ridurre la nostra visibilità e il nostro impatto. La disponibilità di somme limitate per la realizzazione di attività in loco, segnatamente per la prevenzione dei conflitti e il sostegno alla società civile, dovrebbe essere resa più flessibile. A livello di Commissione la flessibilità sarà integrata nei nostri strumenti finanziari, facendo in modo che l'uso di fondi non impegnati in un dato anno possa essere riportato agli anni successivi onde fornire una risposta alle crisi. Ciò contribuirà inoltre a colmare le lacune esistenti tra gli strumenti finanziari e le rubriche del bilancio. Parallelamente, è giunto il momento di considerare la possibilità di ridurre il numero di strumenti, così da rafforzare la nostra coerenza e flessibilità, aumentando al contempo l'importo complessivo destinato allo sviluppo.

Un'azione esterna reattiva deve poggiare su una solida base di conoscenze. L'adozione di approcci mirati in materia di resilienza, prevenzione e risoluzione dei conflitti richiede una conoscenza situazionale più profonda. L'UE investirà nel SEAE e assicurerà un migliore coordinamento a livello di istituzioni e di Stati membri. Se è vero che mettere le nostre diverse culture al servizio dei nostri interessi condivisi rappresenta una sfida, è altrettanto vero che l'insieme dei talenti di cui disponiamo non ha eguali. Per trarre il massimo da questa situazione investiremo nelle persone, in particolare nelle persone che si trovano in loco. Ciò significa dotare le nostre delegazioni delle competenze necessarie (anche per quanto riguarda le questioni settoriali e la conoscenza delle lingue locali), valorizzare l'esperienza acquisita nella regione e a proposito della regione, informare le sezioni politiche delle delegazioni nonché incoraggiare il personale operativo a impiegare le proprie competenze in modo più strategico; significa rafforzare la partecipazione delle donne all'elaborazione delle politiche estere; significa investire nel sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE, nonché rendere il nostro impegno esterno attento ai diritti e alle situazioni di conflitto. Allo stesso modo, perseguiremo una maggiore condivisione delle informazioni e una comunicazione, un'analisi e una pianificazione della risposta congiunte tra le ambasciate degli Stati membri, le delegazioni dell'UE, i servizi della Commissione, i rappresentanti speciali dell'UE e le missioni in ambito PSDC. Incoraggeremo l'arricchimento reciproco tra noi e le organizzazioni regionali e internazionali, la società civile, il mondo accademico, i gruppi di riflessione e il settore privato. Lo faremo sia con le modalità tradizionali (dialogo, cooperazione, sostegno) sia avvalendoci di modalità innovative come gli scambi, il personale integrato e le strutture comuni, valorizzando le conoscenze e la creatività del nostro sistema.

Un'Unione coesa

Infine la nostra azione esterna diventerà più coesa. Nel corso degli anni sono stati compiuti a tal fine passi importanti tra cui figurano innovazioni istituzionali, quali la creazione con il trattato di Lisbona del doppio incarico di alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione (AR/VP) nonché del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Un SEAE forte che collabora con le altre istituzioni dell'UE è al centro di un ruolo coerente dell'UE nel mondo. Tra gli sforzi che perseguono la coerenza figurano anche innovazioni nelle politiche quali l'"approccio globale alle situazioni di conflitto e di crisi" e la programmazione congiunta in materia di cooperazione allo sviluppo, che devono essere ulteriormente rafforzati. Tra i nuovi campi della nostra azione esterna coesa si annoverano la diplomazia energetica, la diplomazia culturale e la diplomazia economica.

Per un'Unione più prospera sono necessarie priorità economiche da fissare in relazione a tutti i paesi e tutte le regioni e integrate nelle dimensioni esterne di tutte le politiche interne. Un'Unione più prospera esige un maggiore coordinamento tra l'UE e gli Stati membri, la BEI e il settore privato. Anche gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) rappresentano un'opportunità di catalizzazione di tale coerenza. La loro attuazione assicurerà coerenza tra le dimensioni interna e esterna delle nostre politiche e tra tutti gli strumenti finanziari, consentendoci di sviluppare nuovi modi di combinare sovvenzioni, prestiti e partenariati pubblico-privato. Gli SDG ci incoraggiano inoltre ad estendere e ad applicare il principio della coerenza delle politiche in materia di sviluppo ad altri settori d'intervento e favoriscono l'analisi congiunta e il dialogo tra servizi della Commissione, istituzioni e Stati membri.

Dobbiamo diventare più coesi in tutte le politiche interne ed esterne. Il fenomeno migratorio richiede ad esempio una combinazione di politiche equilibrata e rispettosa dei diritti umani che affronti gestione dei flussi e cause strutturali. Ciò significa il superamento della frammentazione delle politiche esterne che riguardano la migrazione. In particolare svilupperemo legami più stretti tra i nostri sforzi umanitari e per lo sviluppo attraverso l'analisi congiunta dei rischi e programmazioni e finanziamenti pluriennali. Terremo inoltre conto della tematica della migrazione nelle diverse politiche e strumenti esterni, da diplomazia e PSDC a sviluppo e clima, e ne assicureremo la coerenza con quelli interni concernenti gestione delle frontiere, sicurezza interna, asilo, occupazione, cultura e istruzione.

In termini di sicurezza, il terrorismo, le minacce ibride e la criminalità organizzata non conoscono frontiere. Ne consegue la necessità di legami istituzionali più stretti tra la nostra azione esterna e lo spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia. Sessioni del Consiglio congiunte e task force congiunte tra SEAE e Commissione promuoveranno rapporti più stretti. Anche la politica di difesa deve essere collegata meglio alle politiche concernenti mercato interno, industria e spazio. Analogamente, gli sforzi degli Stati membri devono essere più concertati: occorre rafforzare la cooperazione tra i nostri servizi di contrasto, giudiziari e di intelligence. Dobbiamo sfruttare appieno il potenziale di Europol e Eurojust e dare maggior sostegno al Centro dell'UE di analisi dell'intelligence. Dobbiamo alimentare e coordinare i dati di intelligence delle banche dati europee e mettere le TIC, analisi dei megadati inclusa, al servizio di una conoscenza situazionale più approfondita. Occorre offrire una migliore protezione ai nostri cittadini anche nei paesi terzi attraverso esercitazioni di risposta alle crisi e piani di emergenza congiunti a livello degli Stati membri.

Dobbiamo diventare più coesi nelle politiche di sicurezza e per lo sviluppo. Le missioni della PSDC per la gestione di capacità devono essere coordinate con i lavori della Commissione nel settore della sicurezza e in materia di stato di diritto. La creazione di capacità a sostegno della sicurezza e dello sviluppo, che può svolgere un ruolo fondamentale nel conferire responsabilità e nel consentire ai nostri partner di prevenire e rispondere alle crisi, dovrà essere sostenuta finanziariamente dall'UE. La nostra politica di pace deve assicurare anche una transizione più agevole dalla gestione a breve termine delle crisi alla costruzione della pace a lungo termine per evitare lacune nell'arco del ciclo del conflitto. Occorre legare il lavoro a lungo termine su pace preventiva, resilienza e diritti umani alla risposta alle crisi attraverso l'aiuto umanitario, la PSDC, le sanzioni e la diplomazia.

Infine integreremo sistematicamente i diritti umani e le questioni di genere in tutti i settori d'intervento e in tutte le istituzioni e promuoveremo un coordinamento più stretto in ambito digitale. Al riguardo sono necessarie maggiori consapevolezza e competenze in seno al SEAE e alla Commissione. Un miglior coordinamento tra le istituzioni accrescerebbe inoltre la coerenza e diffonderebbe le migliori prassi, aiutandoci così a costruire un'Unione più forte e un mondo più resiliente, pacifico e sostenibile.

La via da seguire

La presente strategia è sostenuta dalla visione e dall'ambizione di un'Europa più forte, disposta e in grado di apportare un contributo positivo per i suoi cittadini e nel mondo. Dobbiamo rapidamente tradurre tutto questo in azione. In primo luogo rivedremo le strategie settoriali esistenti e ideeremo e attueremo nuove strategie tematiche o geografiche in linea con le priorità politiche della presente strategia. Tali lavori devono iniziare con procedure chiare e calendari convenuti rapidamente da tutti gli attori interessati. In secondo luogo la stessa strategia globale dell'UE richiederà riesami periodici in consultazione con il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo. Rifletteremo annualmente sullo stato dei lavori della strategia, indicando gli aspetti per i quali sono necessarie ulteriori misure di attuazione. Infine sarà avviato un nuovo processo di riflessione strategica ogniqualvolta l'UE e i suoi Stati membri lo riterranno necessario per consentire all'Unione di mantenere la rotta in questa nostra epoca. I nostri cittadini meritano una vera Unione, che promuove i nostri interessi condivisi impegnandosi responsabilmente e in partenariato con gli altri.

Revitalizing CSDP

towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU

In the context of a degraded security environment, recent armed attacks in particular in Paris, Brussels or even more recently in Nice, Ansbach or Würzburg, and France's invocation of article 42.7 TEU on November 2015, it is high time to strengthen our solidarity and European capacities in defence, to more effectively protect our borders and EU citizens, and to contribute to peace and stability in our neighborhood. Military and non-military threats to EU citizens and EU territory are real. They deserve sufficient attention and means to effectively contribute to security and defence of EU citizens and values. Whilst the primary responsibility for defence policy lies with the EU Member States, we recognize that cooperation between them must be deepened whenever it brings more efficiency in order to strengthen effectiveness and enhance security for the benefit of the EU and its Member States alike.

The EU Global Strategy on Foreign and Security Policy (EUGS), whose presentation has been welcomed by the European Council on 29 June 2016, calls for a stronger Europe in security and defence matters, European strategic autonomy and a credible, rapid, effective and responsive CSDP.

This strategy has to be translated now into concrete action plans on the short term, especially in the field of security and defence. A specific follow-up document has to be tasked as soon as possible, in addition to the EU Commission Defence Action Plan.

In this context, *France and Germany* would like to table some concrete proposals for our way to a comprehensive, realistic and credible Defence in the European Union.

This includes support to CSDP military deployment, to develop military capacities and European defence cooperation as well as a concrete support to the European defence industry, while promoting strategic autonomy and a strong, competitive and innovative EDTIB.

Our relationship with our European, African and North African partners, in particular, should be further enhanced in order to support them to achieve peace, security and development in key areas, especially the Mediterranean, West Africa and the Sahel, the Central African Republic and the Horn of Africa where our common security is at stake.

Now is the time to deepen our cooperation, making the best possible use of the whole potential of EU Treaties. Given that the United Kingdom has decided to leave the European Union, it is now our goal to proceed at 27.

We suggest developing a clear roadmap for reinforcing CSDP at 27 in a transparent, inclusive fashion - open for all EU Member States. In this sense, some of our

proposals should also be considered in the framework of PESCO which has an important leverage to fulfill the objectives defined by the recently published EUGS.

PESCO is an instrument created by the Lisbon Treaty and has not been used until now. It seeks to make CSDP stronger, more effective and more efficient; and this is to the benefit of all Member States. Participation in PESCO is voluntary, inclusive and remains open. Once agreed, clear goals and benchmarks will create a binding commitment allowing for a true step forward in CSDP.

We could present a roadmap during the *informal Defence Ministers Meeting* of 26/27 September 2016 in Bratislava, aiming at a positive decision during the next meeting of EU Defence Ministers on 15 November 2016. The *European Council* of December 2016 could then endorse the work done and give it the political push.

More broadly, political guidance to security and defence should be given at the *European Council* of December 2016, based on substantial Council conclusions to be adopted by the *Foreign Affairs Council/FAC Defence* of 14-15 November 2016.

To ensure an appropriate follow on of such actions, as well as to give the necessary political impetus for security and defence issues, which are of primary importance for all EU citizens, we call on the President of the European Council, the High Representative, the President of the EU Commission and EU Member States to regularly dedicate EC meetings to the issue of security and defence.

1. Enhancing European Security and Defence

For the past 13 years, CSDP military missions and operations have proven their relevance and added-values. EU training missions in Somalia or in Mali, EU Operation NAVFOR ATALANTA or more recently EUFOR and EUMAM in CAR, as well as EU NAVFOR MED Sophia, have been effectively achieving peace and security in cooperation with our partners. So far they have been missing the appropriate tool to answer equipment needs, which is a concrete deliverable expected from the CBSD initiative. They also demonstrated the need to promote a soft mechanism to pre-identify trainers and advisors to constitute possible candidates for future force generations to EUTM/EUMAM.

The EU has the unique ability to use and combine military and civilian instruments. Ideally, this should be reflected in the process of strategic and operational planning of CSDP missions and operations.

- The strategic planning capability should remain within the European External Action Service (EEAS) Crisis management structures and the chain of command under the political control of the Political and Security Committee (PSC) of the European Union. We reiterate that a permanent EU HQ for military and civilian CSDP missions and operations – a permanent EU military

planning and conduct capability and a permanent EU civilian planning and conduct capability – remains our mid-term objective.

- Taking into account the already existing *Framework document between the EU and EUROCORPS*, we aim at further strengthening the EUROCORPS. In a first step, the EUROCORPS could, inter alia, support the EU with the required expertise for training, mentoring, advisory and assistance missions, in implementing and managing a mechanism to pre-identify trainers and advisors, as well as to foster capability development for armed forces, missions/operations and deployable command and control (C2)-structures. Our mid-term objective would be to put at the EU's disposal adequate capabilities at the tactical/operational level for the planning and conduct of military CSDP missions and operations. EUROCORPS continues to stand ready to support NATO, when appropriate.

The following incentives should also be explored to support CSDP effectiveness:

- European Medical Command. Firstly, support the CSDP deployments with urgently required but until now limited medical resources for missions and operations (e.g. deployable Role-2-capabilities, medical command and control (C2)-structures, etc.). Secondly, contribute to coordination, synergies and interoperability of the different medical services of EU Member States;
- We should also explore ways to establish strategic European transport capacities (land/air/sea) as a possible future European logistic hub. Models such as the European Air Transport Command (EATC) should be considered to this end. We support the ongoing work of the European Defence Agency (EDA) in this context.
- Situational awareness, including maritime situational awareness in the context of implementing the EU Maritime Security Strategy (EUMSS) in some key strategic areas for European security. To this end, France and Germany intend to propose to relevant EU institutions, services and agencies a cooperation framework to grant better access to the satellite imagery provided by the common observation satellite system programme (Composante Spatiale Optique - CSO) and the German satellite system (Synthetic Aperture Radar - SARah) via the EU Satellite Centre (EU SATCEN). This initiative could also strengthen the capacity of the EU Border and Coast Guard Agency to protect Europe's borders. A specific maritime situational awareness should be further developed within the EU, as called upon by the EU Maritime Security Strategy (EUMSS), based on the existing institutions and agencies such as the European Commission, European Maritime Safety Agency (EMSA), the EU Border and Coast Guard Agency, EU Intelligence Analysis

Centre (EU INTCEN), EU Satellite Centre (EU SATCEN), European Defence Agency (EDA);

- Officers training. A European Basic Training for officer cadets or a European Staff Course could be envisaged. Starting with a first course at one of the existing officer schools we could enhance the already existing *European Officers Network* in order to develop a truly European spirit among our officers.
- We also aim at expanding the scope of common financing benefitting CSDP military missions and operations. With a view to the ATHENA mechanism review in 2017, we will present a common proposal until December 2016.
- Moreover, in line with the EU-Africa Summit Declaration of 3 April 2014, an effective partnership with African countries in the field of security and defence should be further developed in order to enhance their capacities to act autonomously and in partnership for their own security, as well as to promote international peace and security within, amongst others, UN engagements. To this end, we would support an appropriate EU policy and adequate funding for the development of investments of African countries and organizations in the field of defence. This initiative could be based on existing facilities such as the Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), a future dedicated instrument in the context of CBSD, the African Peace Facility (APF) or the EU Emergency Trust Fund for Africa, and on CSDP missions and operations.

2. Speed up the implementation of European Council conclusions 2013 and 2015

We reiterate our full commitment to the implementation of the 2013 and 2015 European Council conclusions in defence matters:

- Implementing fully the initiative on Capacity building in support of security and development (CBSD) in order to finance on the short-term identified pilot projects, and through a new dedicated EU common financial instrument as soon as possible;
- Introducing a fully-fledged and EU-funded CSDP-related defence-orientated research programme in the next Multiannual Financial Framework for 2021-2027; starting with the Preparatory Action which must receive an appropriate governance as well as an adequate budget of 90 € Mio for the 2017-2019 period as proposed by the European Commission;
- Intensify EU-NATO cooperation, particularly in the field of cyber, countering hybrid threats, intelligence and situational awareness. In this context, we strongly welcome the joint EU-NATO declaration of 8 July 2016 and recognize

that a stronger and more capable European defence will also lead to a stronger NATO.

- Further improving the deployability of EU Battlegroups by strengthening their ability to perform initial entry operations;
- Improve the force generation process for EU missions and operations.

3. Defence cooperation and a strong, competitive and innovative EDTIB

The Defence of Europe shall rely on a strong, competitive and innovative European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) and foster the development of genuine European economic actors, while taking into account the necessity to maintain strong ties among all kinds of enterprises in the field of defence, including big enterprises and SMEs, in the context of enhanced supply chains.

- The focus of 20% of defence investment should be a guiding principle for our national budgets in order to engage adequate funding in the future of our Defence.
- We call on the European Commission and the European Defence Agency (EDA) to stimulate defence cooperation among EU Member States through appropriate incentives including by non market-distorting fiscal measures. In particular, the ongoing work of the European Defence Agency (EDA) and European Commission services on financial incentives, including on the possibility of European Investment Bank (EIB) financing, should be further developed.
- France and Germany will continue and take forward their efforts in the four key capabilities identified in the European Council Conclusions of 2013, Air-to-Air refueling (AAR) capacity, Satellite Communication, Cyber and Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS “Eurodrone”), with the support of the European Defence Agency (EDA).
- France and Germany also plead to increase cooperation through more coordination and transparency of defence capability development and defence budgets among EU Member States, on a voluntary basis, with a view to identifying further capability development programs and foster possibilities of European cooperation. This process would be supported adequately by the European Defence Agency (EDA), in the context of a “European Defence Semester”. We call on the High Representative to further examine this idea and present appropriate plans to this end.

Our aim must remain to achieve defence cooperation wherever possible and desirable, on the basis of sufficient spending on defence investments and EU support.

The new EUGS calls on Member States to enhance their cooperation and to “mak[e] full use of the Lisbon Treaty’s potential”. Now, we believe it is time to start an inclusive initiative based on EU Treaties at best at 27 to enhance CSDP, including the use of PESCO.

The Defence of European countries matters for the protection of EU citizens and the credibility of the European Union as a whole.



> L'INTERVENTO

“Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo”

PAOLO GENTILONI
ROBERTA PINOTTI

IL RISULTATO del referendum britannico e il concatenarsi di attacchi terroristici alimentano un sentimento di angoscia senza precedenti in Europa. Se vogliamo contrastare la deriva populista che cavalca l'antieuropeismo, dobbiamo offrire risposte efficaci alle preoccupazioni dei nostri cittadini, a cominciare dalla sicurezza. Una delle risposte più pertinenti può essere data sul piano della difesa. L'uscita della Gran Bretagna dall'Ue ci priva di uno Stato membro dotato di notevoli capacità militari; bisogna aprire nuove prospettive di difesa comune. Il rilancio di quest'ultima permetterebbe di rafforzare la capacità operativa nelle aree di crisi e nella lotta al terrorismo, ma anche di avere un impatto politico considerevole.

La visione italiana indica due strade che meritano di essere esplorate per dar seguito a queste riflessioni. La prima è quella già prevista dai Trattati in vigore. Si tratterebbe di dotare l'Ue di un'accresciuta autonomia d'azione, rafforzando le capacità militari comuni, con una maggiore cooperazione tra gli Stati membri e un rafforzamento dell'industria europea della difesa. Si tratterebbe di sfruttare il potenziale inespresso di alcune disposizioni del Trattato di Lisbona, tra cui l'articolo 44 (riguardante le missioni effettuate da un gruppo di Stati per conto di tutta l'Ue) e il 46 (cooperazione rafforzata permanente).

Ma l'Italia invita i partner ad avviare la

discussione su un'opzione più ambiziosa: il lancio, da parte di un gruppo di Stati membri, di una sorta di Unione per la difesa europea. Nell'ottica di questa "Schengen della difesa", un gruppo di Stati membri potrebbe accelerare la sua integrazione nel campo della difesa mettendo in comune un certo numero di competenze e risorse, sulla base di un modello condiviso e di un accordo costitutivo che ne stabilirebbe le finalità oltre che le modalità operative. Non si tratterebbe di creare una "armata europea" che raggruppi la totalità delle forze nazionali degli Stati partecipanti, ma di costituire una "forza europea multinazionale", con funzioni e un mandato stabiliti insieme, dotata di una struttura di comando e di meccanismi decisionali e budgetari comuni. Le competenze e le forze così sviluppate e condivise

sarebbero a disposizione non solo dell'Ue, per le missioni militari, ma ugualmente della Nato e delle Nazioni unite. Nella fase iniziale, il progetto potrebbe essere portato avanti da un gruppo ristretto di Paesi, tra cui i fondatori, per poi essere aperto a tutti gli Stati membri sulla base di uno schema di integrazione differenziato già applicato nell'Ue in vari settori. L'obiettivo infine sarebbe di incoraggiare un gran numero di Stati membri per poi incorporare questa iniziativa nei Trattati, come avvenne con Schengen. Grazie alla forza della sua tradizione di grande attenzione alle esigenze dell'Alleanza atlantica e delle sue relazioni con gli Stati Uniti, l'Italia sarebbe pronta a impegnarsi a dissipare ogni tipo di sovrapposizione con la Nato, che potrebbe a nostro avviso aver grande beneficio da questa iniziativa.

©Le Monde



I MINISTRI
Dall'alto, i ministri della Difesa Roberta Pinotti e degli Esteri Paolo Gentiloni



Peso: 23%