



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

Strasburgo, 14.3.2017  
JOIN(2017) 11 final

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

**Elementi per una strategia dell'UE relativa alla Siria**

## Introduzione

La guerra in Siria, una delle peggiori crisi umanitarie del mondo dalla seconda guerra mondiale, continua ad avere conseguenze devastanti e tragiche per i cittadini di questo paese. La distruzione di Aleppo dello scorso anno è stata l'ultimo capitolo di questo tetro e, finora interminabile, conflitto. A ciò si aggiunge l'impatto sempre più destabilizzante sulla regione nel suo complesso imputabile allo sfollamento della popolazione, alla diffusione del terrorismo e all'esacerbarsi delle divergenze politiche e settarie.

L'obiettivo della strategia europea per la Siria, auspicata dal Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2016, è quello di definire in che modo l'UE possa contribuire maggiormente a una soluzione politica duratura in Siria all'interno del quadro convenuto nell'ambito delle Nazioni Unite, agevolare il rafforzamento della stabilità e sostenere la ricostruzione una volta raggiunto un accordo e avviata una transizione politica credibile. L'Alta rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza ("l'Alta rappresentante") e la Commissione si sono mobilitate per ottenere l'approvazione di tale strategia alla vigilia della conferenza di Bruxelles dal titolo "Sostenere il futuro della Siria e della regione", che si terrà il 5 aprile 2017, quale contributo dell'UE a due dei tre grandi temi della conferenza: il sostegno al processo politico e il sostegno alla riconciliazione e alla stabilizzazione. Il terzo tema della conferenza, il sostegno alla regione, è affrontato separatamente negli impegni assunti a Londra dall'UE e tramite l'attuazione sia dei patti dell'UE con la Giordania<sup>1</sup> e il Libano<sup>2</sup>, sia dello strumento per i rifugiati in Turchia<sup>3</sup>.

La strategia riesamina inoltre alcuni aspetti legati alla Siria della *strategia regionale dell'UE nei confronti di Siria e Iraq e della minaccia dell'ISIL/Da'esh*, rivista e aggiornata per l'ultima volta dal Consiglio nel maggio 2016<sup>4</sup>. È necessario riesaminare il ruolo dell'UE e cosa essa

---

<sup>1</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/it/pdf> (cfr. allegato)

<sup>2</sup> [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001\\_en16\\_docx\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/) (cfr. allegato)

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206\\_JOIN\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf)

<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

possa fare per contribuire a promuovere una soluzione politica basata sulla risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che prenda in conto le esigenze di tutti i siriani e garantisca loro una vita libera, dignitosa e in condizioni di sicurezza.

La cooperazione bilaterale con il governo siriano è stata sospesa in seguito alla violenta repressione da parte del regime dei disordini civili nel 2011. Tuttavia l'UE ha continuato a sostenere il popolo siriano fornendo assistenza umanitaria per salvare vite umane, nonché aiuti per i servizi essenziali e sostegno alla società civile. Un maggiore coordinamento tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE e i loro rispettivi strumenti finanziari è essenziale per un'attuazione efficace di tale strategia.

## **1. Situazione in Siria**

### **1.1. Contesto politico e della sicurezza**

La reazione militare del regime siriano al sollevamento politico pacifico del 2011 ha provocato una lunga guerra civile alimentata e aggravata da diversi attori esterni. Il protrarsi della guerra sta creando un mosaico di regioni isolate e in contrasto tra loro, sotto il controllo di vari gruppi armati, e condizioni propizie al prosperare di Da'esh.

Nonostante i successivi negoziati di pace a guida ONU, il comunicato di Ginevra del 2012<sup>5</sup> e gli sforzi profusi dal gruppo internazionale di sostegno alla Siria e dai suoi gruppi di lavoro non è stato raggiunto alcun accordo tra le parti in conflitto per porre fine alla guerra. Nel quarto ciclo di colloqui tra le parti siriane tenutosi a Ginevra nel febbraio 2017 sono state individuate tre aree tematiche (*governance*, costituzione ed elezioni) per i futuri negoziati, in linea con la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e un ulteriore tema ad hoc, la lotta al terrorismo, potrebbe inoltre essere oggetto di discussioni.

Nel frattempo, sul campo, l'esacerbarsi delle violenze è stato sistematicamente perseguito dal regime siriano e dai suoi alleati, così come da gruppi estremisti violenti ed elementi dell'opposizione armata; le conseguenze di tale situazione sono state una maggiore vulnerabilità del popolo siriano, il ricorso all'ingegneria demografica attraverso evacuazioni forzate e gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale.

---

<sup>5</sup> <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

Non è stato fatto alcun tentativo di dialogo da parte del regime: il messaggio è chiaro "sottomettersi o andarsene". Un approccio così aggressivo non potrà mai essere la base solida per una futura Siria, unita e inclusiva.

## **1.2. Contesto umanitario**

Sei anni di conflitto hanno richiesto un pesantissimo tributo alla popolazione civile siriana. La speranza di vita si è ridotta di vent'anni. Dal punto di vista dello sviluppo economico, la Siria è regredita di 40 anni con il conseguente abbandono del paese da parte di molti cittadini. L'economia siriana è fallita, sostituita da un'economia di guerra della quale beneficia soltanto una piccola minoranza. Tredici milioni e mezzo di persone<sup>6</sup>, quasi tre quarti della popolazione rimasta<sup>7</sup>, hanno necessità estrema di assistenza umanitaria e tra loro vi sono oltre sei milioni di sfollati interni e più di cinque milioni di persone in zone sotto assedio e difficili da raggiungere.

Le violazioni del diritto umanitario internazionale quasi quotidiane, come gli attacchi deliberati e continui alle infrastrutture civili, compreso ai sistemi di distribuzione dell'acqua, alle strutture sanitarie e alle scuole, hanno comportato una grave carenza di servizi essenziali. Al tempo stesso, l'accesso e la fornitura di assistenza umanitaria sono stati gravemente ostacolati da una crescente politicizzazione degli aiuti.

## **1.3. Situazione dell'assistenza dell'UE al gennaio 2017**

Dall'inizio della guerra nel 2011, l'UE nel suo complesso (UE e Stati membri) ha mobilitato oltre 9,4 miliardi di euro in risposta alla crisi siriana, sia all'interno della Siria che nella regione, diventando il maggior donatore.

All'interno della Siria, l'UE ha stanziato più di 900 milioni di euro. Di questi, oltre 600 milioni sono stati utilizzati per prestare assistenza umanitaria. Tale finanziamento ha risposto ai bisogni della popolazione della "Siria nel suo insieme" e ha stabilito le priorità d'intervento per operazioni in diversi ambiti dirette a salvare vite umane, in particolare in zone con servizi insufficienti, contese e sotto assedio.

---

<sup>6</sup> <http://www.unocha.org/syria>

<sup>7</sup> <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

L'assistenza umanitaria dell'UE ha raggiunto milioni di persone in stato di necessità in Siria e nei paesi confinanti che accolgono i rifugiati. In Siria l'assistenza prestata ha permesso al nostro partner di fornire generi alimentari, assistenza sanitaria di emergenza, alloggi, acqua potabile e prodotti per l'igiene a milioni di persone, in particolare ai più bisognosi, e ha sostenuto la campagna di vaccinazione antipolio dell'UNICEF che ha interessato 2,7 milioni di bambini. Sebbene la presente comunicazione si concentri sul territorio della Siria, l'UE ha mobilitato un sostegno sostanziale rivolto anche ai paesi vicini che accolgono i rifugiati (Turchia, Giordania, Libano), dove oltre 1,15 milioni di rifugiati siriani nella regione hanno ricevuto assistenza sanitaria salva-vita e assistenza medica, nonché sostegno psicologico e protezione.

L'UE ha inoltre contribuito per un totale di 327 milioni di euro all'assistenza non umanitaria attraverso vari strumenti: in Siria lo strumento europeo di vicinato<sup>8</sup> ha finanziato interventi in diversi settori quali l'istruzione, la sussistenza, la *governance* locale, i servizi sanitari e il sostegno alla società civile.

Tale finanziamento mira a preservare il capitale umano siriano, ad agevolare l'accesso della popolazione ai servizi essenziali e a migliorare le capacità delle istituzioni civili locali. Nell'ambito dello strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace<sup>9</sup> e dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani<sup>10</sup> l'UE sostiene la società civile e coloro che difendono i diritti umani in Siria. Anche lo strumento di cooperazione allo sviluppo<sup>11</sup> offre supporto a quei progetti in Siria il cui obiettivo è aumentare la sicurezza alimentare della popolazione.

Con una dotazione complessiva di 3 miliardi di euro per il periodo 2016-2017 l'UE ha creato uno strumento per i rifugiati in Turchia volto a sostenere i mezzi di sussistenza a lungo termine e le prospettive socioeconomiche e di istruzione di questo gruppo.

---

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=IT>

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN>

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0235&from=IT>

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0233&from=IT>

L'Unione europea ha inoltre istituito un fondo fiduciario regionale in risposta alla crisi siriana<sup>12</sup> che prevede un contributo pari a 932 milioni di euro provenienti da 22 Stati membri e dalla Turchia e che va ad aggiungersi al finanziamento diretto dal bilancio dell'UE che è stato finora utilizzato nella regione con l'obiettivo di aiutare i cittadini siriani e le comunità che li accolgono nei paesi vicini.

Il finanziamento dell'UE ha contribuito a migliorare la vita dei rifugiati, in particolare nel settore dell'istruzione. Ad esempio ha permesso che 663 000 bambini e giovani rifugiati siriani e appartenenti alle comunità di accoglienza in Turchia, Libano e Giordania avessero accesso a un'istruzione primaria di qualità, a servizi di tutela e all'assistenza psicosociale. Nel settore dell'istruzione superiore il progetto "HOPES" offre di borse di studio, consulenza nell'ambito dell'istruzione e corsi di lingue a circa 250 000 giovani rifugiati siriani e appartenenti alle comunità di accoglienza in Giordania, Libano, Egitto, Iraq e Turchia. In Turchia, gli interventi nel settore dell'istruzione comprendono la costruzione e l'allestimento di 70 nuove scuole.

## **2. Rischi e minacce per gli interessi fondamentali dell'UE nel caso in cui la guerra si protraesse**

Il protrarsi della guerra in Siria potrebbe provocare o la divisione del paese in senso settario, e alimentare così ulteriormente l'estremismo violento e il terrorismo, o l'imposizione del controllo militare da parte del regime sull'intero territorio. Entrambi gli scenari porterebbero a una situazione di instabilità continua con conseguenze negative più ampie a livello regionale e mondiale, minando anche la capacità dell'architettura giuridica e istituzionale internazionale di risolvere altri conflitti.

Le ripercussioni di una qualsiasi delle due possibilità — continui conflitti o un regime autocratico duraturo, che sono le alternative a una transizione politica negoziata — contrasterebbero con gli interessi del popolo siriano, della regione e dell'UE. Tra queste vi sarebbero:

---

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria_0.pdf)

- la perdita di vite umane e una maggiore sofferenza umana, provocate anche dagli assedi, che comporterebbero ulteriori spostamenti della popolazione, in particolare grandi flussi di rifugiati in tutta la regione e verso l'Europa;
- il perdurare delle violenze, la radicalizzazione dei gruppi armati e la propagazione dell'estremismo violento;
- il diffondersi di attività criminali legate a un'economia di guerra, compresi il traffico di armi e la tratta di esseri umani;
- il continuo declino economico e la riduzione delle opportunità imprenditoriali ed economiche;
- il consolidamento delle differenze settarie che ostacolano gli sforzi volti a perseguire un processo di riconciliazione nazionale;
- una maggiore instabilità nei paesi vicini che rappresenterebbe un ostacolo alla stabilizzazione dell'Iraq post-Da'esh e avrebbe un ulteriore impatto diretto sulla Giordania, sul Libano e sulla Turchia;
- l'ulteriore distruzione del patrimonio culturale, compreso dei siti classificati come patrimonio mondiale, e il traffico di beni culturali.

### **3. Obiettivi strategici dell'UE**

Gli obiettivi strategici dell'UE relativi alla Siria sono in linea con i suoi interessi e valori principali e si fondano sulla sua strategia globale per la politica estera e di sicurezza nonché sulla politica europea di vicinato:

- una Siria — uno Stato unito e territorialmente integrato per tutti i cittadini siriani;
- una Siria democratica — un governo legittimo e un sistema politico pluralistico ove viga il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti individuali su basi di cittadinanza egualitaria;
- una Siria varia e inclusiva — un paese multiculturale in cui tutti i gruppi etnici e religiosi vedano la loro identità tutelata e sentano di avere parità di accesso a cariche amministrative;

- una Siria forte e sicura — un Stato effettivo dotato di istituzioni efficienti che abbia un'attenzione particolare per la sicurezza dei cittadini e i servizi, un esercito nazionale unico e forze di polizia e di sicurezza responsabili e affidabili;
- una Siria stabile — un sistema politico stabile e un'economia forte che forniscano alla popolazione un'istruzione e un'assistenza sanitaria adeguate e siano al tempo stesso in grado di attirare investimenti esteri, che mantengano buone relazioni con tutti i paesi vicini e siano integrati nella comunità internazionale come un partner costruttivo.

Il raggiungimento di tali obiettivi strategici consentirà il ritorno volontario, dignitoso e in condizioni di sicurezza dei rifugiati e degli sfollati interni.

#### **4. Obiettivi dell'UE**

**Al fine di conseguire detti obiettivi strategici, gli obiettivi dell'UE per la Siria sono i seguenti:**

- porre fine alla guerra attraverso un processo di transizione politica negoziato dalle parti in conflitto con il sostegno dell'inviato speciale dell'ONU per la Siria e dei principali attori internazionali e regionali;
- promuovere una transizione efficace e inclusiva in Siria sostenendo il rafforzamento dell'opposizione politica, in linea con la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e il comunicato di Ginevra;
- promuovere la democrazia, i diritti umani e la libertà di espressione, rafforzando le organizzazioni della società civile siriana;
- promuovere un processo di riconciliazione nazionale basato sugli sforzi di consolidamento della pace e la lotta contro l'estremismo violento e il settarismo, compreso un approccio alla giustizia di transizione che dovrebbe comprendere l'attribuzione delle responsabilità per i crimini di guerra;
- salvare vite umane, affrontando le esigenze umanitarie della fascia più vulnerabile della popolazione siriana in modo tempestivo, efficace, efficiente e basato su principi;



- sostenere la resilienza della popolazione siriana, delle istituzioni e della società siriane.

Tali obiettivi sono descritti in modo più dettagliato nella sezione 5.

## **5. Principali linee d'azione in Siria per attuare gli obiettivi dell'UE**

### **5.1. Porre fine alla guerra attraverso un processo di transizione politica negoziato dalle parti in conflitto con il sostegno dell'inviato speciale dell'ONU e dei principali attori internazionali e regionali**

Una soluzione duratura al conflitto deve anzitutto soddisfare le aspirazioni democratiche e le esigenze del popolo siriano, consentendo così l'apertura dello spazio politico e civico ai gruppi precedentemente esclusi e una vera riforma delle istituzioni statali in senso democratico. Considerato il suo interesse per una transizione politica negoziata e utilizzando gli strumenti a sua disposizione, l'UE farà la sua parte fino in fondo.

L'UE continuerà a fornire assistenza diretta ai colloqui di Ginevra mediati dalle Nazioni Unite, anche nelle discussioni tecniche che potrebbero far avanzare i negoziati politici per porre fine alla guerra e definire i parametri di un organo di governo transitorio in linea con la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il comunicato di Ginevra. L'UE accoglie con favore le misure adottate dalla Russia, dalla Turchia e dall'Iran a sostegno del cessate il fuoco, come approvato dalla risoluzione 2336 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e come mezzo per preparare i negoziati tra le parti siriane a Ginevra.

Poiché la guerra in Siria è attualmente influenzata in larga misura dall'impegno militare diretto di un certo numero di attori regionali e mondiali, l'UE ha avviato, in pieno coordinamento con l'ONU, un'iniziativa volta a sviluppare il dialogo politico con i principali attori della regione al fine di individuare un terreno comune per il futuro della Siria e di definire le condizioni per il processo di riconciliazione e di ricostruzione. Questo lavoro ha l'obiettivo di apportare un ulteriore contributo al raggiungimento di un accordo nell'ambito del processo di pace tra le parti siriane.

La pace non può essere realizzata soltanto con il coinvolgimento dei grandi portatori di interessi siriani, ma richiede innanzitutto un impegno coordinato concepito direttamente per la società civile, le comunità e la popolazione siriane colpite dalla guerra, che dovrebbero partecipare al processo di definizione delle disposizioni transitorie e del sistema politico

siriano futuro. L'iniziativa dell'UE a sostegno del processo di pace in Siria<sup>13</sup> sta sviluppando una piattaforma concreta per sostenere il processo di pace e il cessate il fuoco, rafforzare i partiti dell'opposizione e contribuire al dialogo con la società civile. L'UE continuerà a sostenere gli sforzi dell'inviato speciale dell'ONU per la Siria nel coinvolgere la società civile nel suo lavoro attraverso il Civil Society Support Room (gruppo di sostegno alla società civile) e il Women's Advisory Board (comitato consultivo delle donne).

L'UE manterrà le misure restrittive adottate nei confronti di persone ed entità siriane che sostengono il regime fino a quando continuerà la repressione della popolazione civile. Saranno altresì mantenute finché necessario le misure relative a specifici settori dell'economia siriana. All'occorrenza le attuali sanzioni saranno estese ulteriormente. L'UE ne analizzerà costantemente l'impatto e valuterà regolarmente le opzioni disponibili così da attenuare eventuali conseguenze indesiderate.

## **5.2. Promuovere una transizione efficace e inclusiva in Siria sostenendo il rafforzamento dell'opposizione politica, conformemente alla risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e il comunicato di Ginevra**

Una transizione globale e sostenibile in Siria non può essere raggiunta senza che tutti i principali gruppi politici siriani siano rappresentati e responsabilizzati.

L'opposizione siriana, sia all'interno che all'esterno del paese, ha bisogno di sostegno per trasformarsi, grazie agli sforzi continui, in una piattaforma politica forte e sostenibile, in grado di rappresentare un'alternativa democratica e di svolgere in Siria un ruolo di primo piano durante e dopo la transizione. L'UE, partendo da quanto già è stato fatto, continuerà a sostenere i principali gruppi politici dell'opposizione nel processo di negoziazione, oltre ad aiutarli a sviluppare maggiormente e adattare la visione che hanno della transizione e del futuro dello Stato e della società siriani.

L'UE continuerà a investire nell'unificazione dell'opposizione siriana attraverso gli sforzi volti a potenziare l'Alto comitato di negoziazione e le sue due principali componenti politiche, la Coalizione nazionale siriana e l'Organismo nazionale di coordinamento.

---

<sup>13</sup> Fondo dell'UE per la Siria istituito dallo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

L'UE sosterrà l'espansione della piattaforma dell'opposizione per i negoziati mediante il dialogo con gli altri gruppi siriani all'opposizione che non sono stati rappresentati nel processo di Ginevra e incoraggia inoltre il dialogo tra tali gruppi e altri portatori di interessi siriani, quali le organizzazioni della società civile, i leader religiosi e tribali, la comunità imprenditoriale e le associazioni femminili, al fine di integrarne le idee in una piattaforma politica.

L'UE continuerà a sostenere la cooperazione e l'impegno dell'opposizione politica siriana con i gruppi armati moderati con l'obiettivo di rafforzare la loro partecipazione al cessate il fuoco e i preparativi per una futura transizione politica.

### **5.3. Promuovere la democrazia, i diritti umani e la libertà di espressione, rafforzando le organizzazioni della società civile siriana**

L'UE continuerà a fornire un sostegno sostanziale alle organizzazioni della società civile siriana che condividono i valori della promozione della democrazia, dei diritti umani e della libertà di espressione. La società civile siriana dovrà svolgere un ruolo di primo piano nella Siria del dopo-guerra, anche per aiutare il paese a fare i conti con il passato, per consentire gli sforzi di riconciliazione a livello locale e nazionale, il dialogo interculturale e interreligioso nonché per contribuire al controllo di qualsiasi accordo politico.

In particolare, l'UE sosterrà l'aggregazione della società civile siriana in piattaforme coerenti in grado di promuovere meglio i loro obiettivi e permettere al più ampio spettro possibile della società siriana di esprimersi e si adopererà per rafforzarne la capacità di operare a stretto contatto con i cittadini, dando voce alle preoccupazioni del popolo siriano. Sarà mantenuto il sostegno alle organizzazioni che si battono per i diritti delle donne, dei giovani e delle minoranze e che promuovono un programma favorevole alla loro partecipazione a una Siria inclusiva e democratica.

Il sostegno alla libertà di espressione dovrebbe declinarsi anche nel sostegno allo sviluppo di mezzi d'informazione dinamici, liberi e indipendenti e nella promozione di canali di comunicazione aperti e tolleranti - anche attraverso i *social media*.

### **5.4. Promuovere un processo di riconciliazione nazionale basato sugli sforzi di consolidamento della pace e sulla lotta contro l'estremismo violento e il settarismo,**

## **comprensivo di un approccio alla giustizia di transizione che dovrebbe prevedere l'attribuzione delle responsabilità per i crimini di guerra**

Durante e dopo il conflitto, l'UE continuerà a sostenere le iniziative riguardanti la giustizia di transizione per contribuire a garantire che siano stabilite le responsabilità per i crimini di guerra e le violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale - tra cui l'uso confermato di armi chimiche - e sosterrà l'indagine sui crimini di guerra a livello nazionale e internazionale. Tali iniziative saranno effettuate parallelamente al sostegno al rafforzamento dell'assistenza psicosociale e alla riconciliazione in tutto il paese.

Per quanto riguarda gli sforzi di costruzione della pace, l'UE offrirà aiuto alle diverse componenti della società siriana per favorire la convivenza pacifica e la resilienza delle comunità quali prerequisiti per un futuro democratico per la Siria. Gli sforzi di mediazione dovranno essere attentamente calibrati sulle esigenze specifiche delle comunità locali e sull'evoluzione del contesto del conflitto.

L'UE collaborerà per l'identificazione delle persone scomparse e fornirà sostegno alle loro famiglie offrendo loro varie forme di assistenza, ivi comprese la consulenza e l'assistenza legali.

### **5.5. Salvare vite umane facendo fronte alle esigenze umanitarie dei siriani più vulnerabili in modo tempestivo, efficace, efficiente e basato su principi**

In Siria è diventato sempre più difficile distribuire aiuti umanitari. L'approvazione o il rifiuto dell'accesso umanitario è diventata una tattica di guerra utilizzata da tutte le parti coinvolte nel conflitto per i propri fini. L'UE porterà avanti gli impegni pratici con il governo siriano e i gruppi dell'opposizione per ribadire la necessità del rispetto dei principi umanitari fondamentali da parte di tutte le parti in conflitto e la necessità di evitare interferenze politiche nella fornitura di aiuti umanitari e manterrà un approccio non discriminatorio, basato sui principi e sulle necessità per fornire aiuti tramite i suoi partner.

La risposta umanitaria dell'UE continuerà a basarsi su due diversi scenari (risposta di emergenza in prima linea e risposta post-emergenza) attraverso un approccio integrato a cinque settori chiave d'intervento: alimenti; assistenza sanitaria; alloggi e prodotti non alimentari; acqua, servizi igienico-sanitari e igiene; protezione. Nel quadro della risposta di emergenza in prima linea, l'UE e i suoi partner umanitari daranno priorità alle zone in cui la

popolazione civile non ha accesso o ha un accesso limitato all'assistenza umanitaria. L'UE sostiene lo sviluppo di piani di emergenza al fine di prevenire e di reagire in modo efficace a un eventuale peggioramento della situazione umanitaria.

L'UE continuerà inoltre a fornire assistenza vitale ai siriani più vulnerabili nelle situazioni post-emergenziali, come lo sfollamento a lungo termine o la mancanza di servizi essenziali per lunghi periodi di tempo, oltre a rafforzare ulteriormente la complementarità tra gli aiuti umanitari, resilienza e sostegno alla sussistenza.

Nell'ambito della diplomazia umanitaria l'UE continuerà a chiedere che tutte le parti in conflitto garantiscano la protezione della popolazione civile, consentano l'accesso umanitario e forniscano una risposta umanitaria in linea con il diritto umanitario internazionale e i principi di responsabilità. L'UE manterrà il suo sostegno a favore di un approccio "Siria nel suo insieme" forte, in quanto si tratta del modo migliore per affrontare le difficoltà di accesso e fornire assistenza alle popolazioni in stato di bisogno tramite tutte le piattaforme di distribuzione di aiuti, con operazioni sia attraverso le linee del fronte, sia attraverso le frontiere, in un modo coerente, basato su principi ed efficace.

#### **5.6. Sostenere la resilienza della popolazione siriana, delle istituzioni e della società siriane, in linea con l'approccio "Siria nel suo insieme"**

Per sviluppare la resilienza della popolazione siriana secondo l'approccio "Siria nel suo insieme" occorre fornire aiuti alle popolazioni colpite in tutto il paese e tali operazioni sono rese sempre più difficili dalla mancanza di accesso, dall'insicurezza e dall'incapacità dei partner responsabili dell'attuazione di lavorare in un ambiente di conflitto. Questo approccio richiede una valutazione cauta che sappia tener conto della situazione di conflitto, nonché un monitoraggio della situazione per stabilire dove e come l'UE possa fornire assistenza. Per questo motivo l'UE ha adottato misure volte a mitigare i rischi politici e di altra natura che derivano dal lavorare in Siria e ha rafforzato la propria presenza nella regione.

L'UE continuerà a sostenere la resilienza della popolazione civile siriana e sarà riservata particolare attenzione alla creazione di posti di lavoro tramite un approccio fondato sulle comunità e gestito a livello locale al fine di generare entrate e di promuovere un senso di responsabilizzazione e partecipazione. L'UE continuerà a concentrarsi sull'offerta di istruzione, che include l'istruzione di base e superiore, lo sviluppo delle competenze e la formazione professionale, e di servizi di sostegno psicosociale per i bambini e i ragazzi

siriani, oltre che su azioni specifiche volte a promuovere la parità di accesso all'istruzione per le bambine e le ragazze. In questo modo potranno proseguire la scuola e gli studi, si prospetterà loro un futuro migliore e potranno acquisire le competenze necessarie per contribuire alla ricostruzione della Siria. Ciò sarà di incoraggiamento per altre persone, in particolare per i giovani, a rimanere o tornare in Siria al termine del conflitto e permetterà di creare alternative alla partecipazione a gruppi estremisti armati o violenti e ne ridurrà l'influenza.

L'UE si adopererà per evitare il crollo dell'amministrazione statale siriana. Perché uno Stato funzioni è necessario garantire il collegamento tra le strutture di *governance* a tutti i livelli in tutto il paese. L'UE estenderà il sostegno che fornisce alle strutture di *governance* civile locali nelle zone controllate dall'opposizione, come gli enti locali e altri organi amministrativi, per migliorarne la trasparenza, la partecipazione e l'assunzione di responsabilità nella prestazione di servizi e per impedire il controllo delle strutture civili da parte di forze militari. L'UE agirà in stretto coordinamento con altri donatori e con i portatori d'interessi siriani, compreso il governo provvisorio siriano<sup>14</sup>, al fine di assicurare l'armonizzazione e la complementarità degli approcci nei e tra i vari settori.

Nell'ambito dell'approccio "Siria nel suo insieme" l'UE continuerà a fornire sostegno alla resilienza in tutto il paese. Tale contributo è inteso a:

- i) mantenere il capitale umano siriano e la fornitura di servizi, aprendo in tal modo la strada alla ripresa post-bellica e
- ii) permettere alle persone di rimanere nelle loro case in condizioni dignitose o agli sfollati interni di ricevere i servizi essenziali, riducendo in tal modo i flussi migratori.

Tale approccio dovrebbe essere perseguito allo scopo di preparare il terreno per la ripresa al termine del conflitto e per la riforma dello Stato in seguito al raggiungimento di un accordo, un processo in cui gli enti locali di tutto il paese sono chiamati a svolgere un importante ruolo di stabilizzazione.

---

<sup>14</sup> Il governo provvisorio siriano è stato creato nel 2013 dalla coalizione nazionale siriana e lavora per istituire, nelle zone della Siria controllate dall'opposizione, strutture di *governance* locale efficienti che siano in grado di fornire servizi alla popolazione.

## **6. Impegno dell'UE per la pianificazione tempestiva ai fini della ricostruzione e della transizione**

### **6.1. Pianificazione post-accordo**

L'UE ha detto chiaramente che non sarà in grado di contribuire alla ricostruzione del paese prima dell'avvio di una transizione politica esaustiva, reale e inclusiva. L'impegno dell'UE nella ricostruzione è quindi legato a una soluzione politica del conflitto basata sulla risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e sul comunicato di Ginevra. Inoltre, gli attori esterni che hanno alimentato il conflitto dovrebbero assumersi la responsabilità specifica dei costi di ricostruzione. Tuttavia, al fine di essere pronta ad agire rapidamente e in modo efficace al momento opportuno, l'UE dovrà avviare i preparativi in anticipo. Le esigenze di investimento saranno ingenti e richiederanno uno sforzo globale.

L'UE continuerà a impegnarsi e a contribuire alla pianificazione post-accordo della *task force* interagenzia dell'ONU, che illustrerà dettagliatamente gli interventi multisettoriali necessari nei primi sei mesi dopo il raggiungimento di un accordo di pace per sostenere il processo politico e le strutture del governo di transizione. Al tempo stesso si lavora per estendere le attuali valutazioni congiunte UE-ONU riguardanti i danni e le esigenze in un certo numero di città siriane e per assicurare che le necessità della popolazione siano affrontate nel processo di ricostruzione. L'UE cercherà di integrare sforzi analoghi parallelamente alla Banca mondiale. Questo lavoro preparerà il terreno e, una volta concluso l'accordo, ridurrà i tempi necessari per lo svolgimento di una valutazione congiunta sulla ripresa e il consolidamento della pace effettuata dall'UE, dalla Banca mondiale e dalle Nazioni Unite, a sostegno dei piani per la ripresa più a lungo termine e per la ricostruzione delle strutture del governo di transizione.

L'Unione europea si impegna già per aumentare il coordinamento degli Stati membri dell'UE e dei principali donatori in Siria. A tale proposito, da ottobre 2012 a oggi l'UE ha già ospitato nove incontri chiave dei donatori con l'obiettivo di migliorare il coordinamento internazionale degli aiuti non umanitari a sostegno della ripresa, della resilienza e dello sviluppo e di migliorare la pianificazione anticipata per far fronte alla crisi siriana. In preparazione alla fase che seguirà il raggiungimento di un accordo, l'UE collaborerà con i paesi vicini della Siria, le istituzioni finanziarie internazionali arabe e altri terzi rilevanti per discutere di come i paesi vicini alla Siria e gli attori della regione possano contribuire alla ricostruzione del paese e di come sostenere il ritorno sicuro, volontario e dignitoso dei rifugiati e degli sfollati interni.

## **6.2. Ruolo dell'UE nella ricostruzione della Siria**

Una volta avviata un'autentica transizione politica in linea con la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il comunicato di Ginevra, l'UE potrebbe intervenire a sostegno della ricostruzione. Il suo intervento sarà progressivo e si configurerà solo come risposta a progressi concreti e misurabili:

- revoca delle misure restrittive: l'UE potrebbe riesaminare le attuali misure restrittive nei confronti della Siria per sostenere una ripresa e una ricostruzione rapide;
- ripresa della cooperazione: l'UE potrebbe riprendere la cooperazione bilaterale con il governo siriano e mobilitare gli strumenti adeguati nel quadro della politica di vicinato e di altri programmi per stimolare l'economia e affrontare problemi di *governance* e di responsabilità;
- mobilitazione di finanziamenti: una volta avviata una transizione politica reale e profonda, l'UE sarà pronta a contribuire alla ricostruzione della Siria, così come a mobilitare e stimolare i finanziamenti provenienti da altri donatori internazionali. Il fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana dovrebbe svolgere un ruolo importante nell'attrarre e far giungere a destinazione i contributi dell'UE, degli Stati membri e di altri donatori.

Fatti salvi i risultati delle consultazioni con le controparti siriane della fase post-accordo, che dovranno definire le proprie priorità di ricostruzione, l'UE potrebbe fornire sostegno nei seguenti settori:

- sicurezza: la sicurezza sarà una necessità fondamentale per attuare qualsiasi accordo politico. Nella fase immediatamente successiva al raggiungimento di un accordo, l'UE potrebbe finanziare operazioni di sminamento e di rimozione di ordigni inesplosi e sostenere i meccanismi locali o internazionali per sorvegliare e controllare la cessazione delle ostilità. In Siria si assisterà ad una transizione positiva soltanto se le istituzioni deputate alla sicurezza saranno riformate, se saranno chiamate a rispondere delle proprie azioni e se faranno della sicurezza dei cittadini la loro priorità. Perché questo avvenga sarà necessario un monitoraggio da parte della società civile a livello locale e nazionale. L'UE potrebbe sostenere la riforma del settore della sicurezza e la smilitarizzazione, la smobilitazione e il reinserimento degli ex combattenti nella vita



civile o all'interno dei servizi di sicurezza riformati. L'UE potrebbe finanziare altri ambiti di intervento connessi, come lo smaltimento di agenti chimici e il rintracciamento e l'eliminazione delle armi leggere e di piccolo calibro;

- governance, riforme e fornitura di servizi: nella fase immediatamente successiva al raggiungimento di un accordo, l'UE potrebbe sostenere la distribuzione dei dividendi della pace tramite un rapido ripristino dell'erogazione dei servizi essenziali a livello locale (istruzione, sanità, acqua, elettricità, rimozione delle macerie, gestione dei rifiuti, ecc.), soprattutto per le zone che ospitano un gran numero di sfollati o rifugiati. Più a lungo termine l'UE potrebbe sostenere la riforma post-conflitto delle istituzioni statali, compresi gli sforzi per ovviare all'esistenza di prassi e/o amministrazioni diverse, rafforzare la coerenza della fornitura di servizi e riunire comunità divise. L'UE potrebbe sostenere l'elaborazione di una nuova costituzione e l'organizzazione delle elezioni, in particolare prestando assistenza nella gestione delle elezioni stesse e tramite una missione di osservazione elettorale dell'Unione. Potrebbe anche intensificare il suo sostegno all'erogazione di servizi tramite le istituzioni nazionali e locali, rafforzando così in tutta la Siria la legittimità di quelle istituzioni che avranno affrontato un processo di riforma e di assunzione delle responsabilità. L'UE potrebbe sostenere la Siria nella lotta ai reati finanziari tramite l'attuazione delle raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI);
- coesione sociale, consolidamento della pace e riconciliazione: nella fase immediatamente successiva alla conclusione di un accordo, l'UE potrebbe sostenere processi di riconciliazione inclusivi a livello locale al fine di rafforzare l'accordo di pace ed evitare al paese di ripiombare nel conflitto. Potrebbe anche fornire sostegno alle autorità di transizione nell'affrontare le questioni più urgenti (ex detenuti e persone scomparse, risoluzione delle controversie in materia di proprietà delle abitazioni e dei terreni, ecc.), in stretta collaborazione con la società civile. L'UE è inoltre pronta a svolgere un ruolo nel preparare e sostenere il ritorno sicuro, volontario e dignitoso di rifugiati e sfollati interni alle loro case e la loro inclusione nella società siriana. Più a lungo termine ciò richiederà, tra l'altro, un meccanismo di giustizia di transizione fondato sui diritti e incentrato sulle vittime nonché misure volte a promuovere la riconciliazione nazionale e locale, quali il dialogo nazionale, insieme a una riforma profonda del sistema giudiziario;

- capitale umano: l'UE può partire da iniziative già esistenti per sviluppare e mantenere il capitale umano necessario per la ricostruzione della Siria. A tal fine potrebbero essere mobilitati gli strumenti di intervento settoriali pertinenti dell'UE, come il programma Orizzonte 2020;
  
- ripresa economica: nella fase immediatamente successiva alla conclusione di un accordo l'UE potrebbe aumentare il suo sostegno alla sussistenza della popolazione, in particolare dei più vulnerabili, dei giovani e degli sfollati. Più a lungo termine la pace e la ricostruzione della Siria saranno conseguite solo grazie al rilancio dell'economia siriana, gravemente danneggiata da sei anni di guerra. Perché vi sia una ripresa economica sarà importante creare posti di lavoro e opportunità commerciali per tutti i siriani (in particolare per i rifugiati che fanno ritorno, gli sfollati, le comunità colpite dalla guerra e gli ex combattenti), compresi quelli offerti dal processo di ricostruzione. Al fine di massimizzare l'efficacia del sostegno internazionale è necessario che la comunità internazionale lavori tutta nella stessa direzione e in modo pienamente coordinato. In tale contesto, una volta che le condizioni lo consentiranno e a seconda delle necessità, il Fondo monetario internazionale (FMI) potrebbe prendere la guida di uno sforzo di stabilizzazione macroeconomica, in coordinamento con i prestiti e la consulenza in materia di politiche di riforma strutturale e settoriale della Banca mondiale. L'assistenza macrofinanziaria dell'UE potrebbe essere disponibile per la Siria in una situazione postconflitto, subordinatamente all'esistenza di un programma di finanziamento dell'FMI e di prerequisiti opportuni quali il rispetto dei meccanismi democratici (tra cui il pluralismo parlamentare), lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. In linea con i rispettivi mandati, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) potrebbero sfruttare la loro esperienza nel finanziamento di infrastrutture e nello sviluppo del settore privato, anche per quanto riguarda il sostegno ai piccoli imprenditori attraverso il microcredito.