



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

Bruxelles, 6.2.2015  
JOIN(2015) 2 final

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

**Elementi per una strategia regionale dell'UE relativa alla Siria e all'Iraq e alla minaccia  
rappresentata dal Daesh**

## **ELEMENTI PER UNA STRATEGIA REGIONALE DELL'UE RELATIVA ALLA SIRIA E ALL'IRAQ E ALLA MINACCIA RAPPRESENTATA DAL DAESH**

### **Sintesi**

*Il 20 ottobre 2014 il Consiglio "Affari esteri" ha espresso il fermo proposito dell'Unione europea di affrontare in modo globale e coordinato le crisi in Siria e in Iraq e la minaccia posta dal Daesh<sup>1</sup>. A tal fine ha invitato l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza / Vicepresidente della Commissione europea a elaborare una strategia regionale globale dell'UE.*

*Scopo della presente comunicazione congiunta è delineare le azioni che l'UE e gli Stati membri intraprenderanno per contribuire a ripristinare la pace e la sicurezza in Siria e in Iraq. Tali azioni si basano su analisi approfondite della situazione in entrambi i paesi così come dei fattori che contribuiscono alle attuali crisi, fra cui i regimi dittatoriali repressivi, i conflitti armati, una politica di governo di esclusione e di corruzione, le violazioni dei diritti dell'uomo, le divisioni settarie, il senso di privazione del diritto di voto in una parte della popolazione sunnita, nonché le tensioni fra i poteri regionali con le loro ripercussioni negative sugli affari interni della Siria e dell'Iraq.*

*La risposta dell'Unione europea qui delineata si basa su analisi e strategie esistenti<sup>2</sup>, e mira a:*

- *individuare gli interessi dell'UE e definirne il contributo al più ampio impegno internazionale per instaurare durevolmente la pace e la sicurezza in Siria, in Iraq e nella regione nel suo complesso e per lottare contro la minaccia rappresentata dal Daesh;*
- *garantire la complementarità fra l'azione dell'UE e quella dei suoi Stati membri, attraverso una titolarità congiunta della strategia e l'individuazione di obiettivi comuni;*
- *affrontare gli aspetti comuni delle crisi in Iraq e in Siria (principalmente la minaccia terroristica e le gravi ripercussioni umanitarie provocate da queste crisi) così come le loro specificità;*
- *incoraggiare i paesi della regione ad assumersi particolari responsabilità nel porre fine alla crisi e combattere l'estremismo violento del Daesh e degli altri gruppi terroristici da cui sono minacciati, e apportare un adeguato sostegno dell'UE al loro impegno;*
- *riconoscere i limiti intrinseci degli interventi sul piano della sicurezza e della lotta contro il terrorismo, per quanto necessaria possa essere un'azione militare a breve termine. La risposta dell'UE sottolinea quindi la necessità di un impegno duraturo e globale che affronti le dinamiche sottese del conflitto attraverso il dialogo*

---

<sup>1</sup> Il cosiddetto Stato islamico d'Iraq e del levante, il cui acronimo in arabo è "Daesh".

<sup>2</sup> Comunicazione JOIN(2013)22 del 24 giugno 2013 "Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana"; "Strategia dell'UE in materia di antiterrorismo e combattenti stranieri" adottata dal Consiglio "Affari esteri" del 20 ottobre 2014, rif 14451/14.

*diplomatico e un sostegno a lungo termine delle riforme politiche, dello sviluppo socioeconomico e della riconciliazione etnosettaria.*

*Le azioni presentate in questa comunicazione congiunta si rafforzano mutualmente e devono quindi essere realizzate, in ampia misura, in parallelo. Il preciso ordine di priorità delle varie azioni proposte dovrà essere stabilito in modo dinamico nel corso dell'attuazione della presente strategia, poiché l'UE deve reagire in funzione dell'evoluzione della situazione sul campo senza perdere di vista la complementarità con gli sforzi della comunità internazionale.*

*Per realizzare gli obiettivi definiti e assicurare una risposta efficace, l'UE deve garantire un finanziamento durevole, prevedibile e commisurato alle necessità della regione, che sono senza precedenti. La Commissione propone quindi un pacchetto di aiuti per un importo di 1 miliardo di euro sul bilancio degli anni 2015 e 2016. I dettagli di questa proposta sono presentati nella scheda finanziaria allegata alla presente comunicazione.*

## **1- CONTESTO**

### ***Necessità di un quadro politico globale dell'UE per la Siria e l'Iraq***

Il Medio Oriente sta attraversando una crisi profonda. I conflitti in Siria e in Iraq sono al tempo stesso il riflesso e il motore di questa crisi, che rischia sempre più di destabilizzare i paesi vicini e l'insieme della regione. Queste crisi hanno provocato una catastrofe umanitaria, che ha colpito più di 13,5 milioni di persone costrette ad abbandonare la propria casa (3,8 milioni di siriani rifugiati nei paesi vicini – che secondo le previsioni dell'UNHCR diventeranno 4,3 milioni entro la fine del 2015 – e 7,6 milioni di sfollati interni nella sola Siria), e più di 17 milioni di persone necessitanti di aiuti umanitari (12,2 in Siria e 5,2 in Iraq).

Dopo più di quattro anni di violenti conflitti in Siria, la dichiarata volontà del Daesh di agire come uno Stato alternativo, ideologicamente radicale, si è rivelata attraente per gli estremisti sia della regione che al di fuori, in particolare di zone della Siria e dell'Iraq in cui l'autorità statale è collassata e regna un senso di emarginazione politica e socio-economica.

Nella sua qualità di importante attore della regione, l'UE deve garantire che userà la sua influenza e i suoi numerosi strumenti in modo efficace e coerente per proteggere le vite umane, la dignità umana e i diritti dell'uomo, e per aiutare a risolvere queste crisi in stretta collaborazione con i partner regionali e internazionali. In particolare, questa strategia si baserà sulla *Strategia dell'UE in materia di antiterrorismo e combattenti stranieri* e sulla comunicazione congiunta *Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana*, completandole. L'Unione europea ha inoltre imperative ragioni di suo specifico interesse per accrescere il suo impegno in Siria, in Iraq e nei paesi vicini, e che riguardano fra l'altro: la violazione di valori e diritti universalmente riconosciuti che sono al centro della politica estera europea; il rischio di crollo della pubblica autorità e di caos politico nei paesi, già sotto pressione, di accoglienza dei rifugiati come il Libano e la Giordania – cosa che si aggiunge alle pressioni migratorie risultanti dagli spostamenti di popolazione e dalla correlata tratta degli esseri umani; il controllo, da parte del Daesh, di un territorio che copre due Stati; il rischio che il tipo di terrorismo posto in atto dal Daesh contagi altri paesi e il pericolo di ulteriore destabilizzazione della regione; la minaccia alla sicurezza europea rappresentata dai cittadini dell'UE (e di altri Stati) che si uniscono ai gruppi terroristici come combattenti stranieri; il mancato guadagno che rappresenta la perdita della Siria e dell'Iraq come partner per una pace duratura in Medio Oriente, come partner commerciali e come fornitori d'energia, e la perdita del patrimonio culturale.

### *Situazione generale*

La **Siria** ha conosciuto un periodo di stabilità repressiva e di coesistenza interconfessionale dopo il colpo di Stato militare del 1966 che ha portato all'insediamento del regime autocratico del partito Baath. Bashar al-Assad è salito al potere dopo la morte del padre nel 2000, con promesse di una riforma politica e di una graduale riforma economica non sufficientemente mantenute. L'apertura dell'economia siriana e la conseguente crescita del settore privato hanno rivelato gravi squilibri sociali. Le necessarie riforme strutturali, che l'UE ha incoraggiato offrendo alla Siria la prospettiva di un accordo d'associazione<sup>3</sup>, non sono mai state completamente realizzate. La liberalizzazione dell'economia nazionale ha portato a una crescita economica che è andata principalmente a vantaggio delle élite associate al regime e al suo apparato di sicurezza, e che non si è tradotta in uno sviluppo sostenibile ed equo.

Nel 2011 i movimenti pacifici di protesta siriani - con aspirazioni democratiche, ispirati ai movimenti della "Primavera araba" di altri paesi e mossi da un senso di frustrazione rispetto al predominante regime economico e politico non inclusivo - sono stati violentemente repressi dal regime di Assad. Questo ha spinto una parte della popolazione siriana alla ribellione armata. La violenta repressione dei movimenti di protesta e di insurrezione da parte del regime di Assad, le massicce violazioni dei diritti dell'uomo e il sistematico ostruzionismo verso le riforme democratiche, così come la continuazione del conflitto senza una chiara fine in vista, hanno gradualmente portato a un aumento del potere dei gruppi estremisti a spese dell'opposizione moderata. Le parti in conflitto hanno ricevuto il sostegno di potenze esterne, cosa che ha ulteriormente esacerbato la situazione. Jabhat al-Nusra, il braccio ufficiale di al-Qaeda in Siria, e poi il Daesh hanno accresciuto il loro potere di richiamo e le loro capacità. Nel 2014, in particolare, il Daesh è riuscito a estendere il suo controllo sulle zone ricche di petrolio e di gas nell'est della Siria, nell'Iraq occidentale e ai valichi di frontiera lungo il confine Siria-Turchia, che si era precedentemente conteso con altri gruppi armati.

In **Iraq**, la caduta del regime di Saddam Hussein nel 2003 è stata seguita da un clima di instabilità, lotte settarie e violenza terroristica cui la comunità internazionale, compresa l'Unione europea, ha reagito con grande impegno per sostenere la transizione del paese. Nel 2012 l'UE ha firmato con l'Iraq un accordo di partenariato e di cooperazione (APC). Tuttavia, parallelamente all'introduzione di una costituzione democratica, all'aumento della produzione di petrolio e al miglioramento della stabilità macroeconomica, la transizione dell'Iraq è stata ostacolata dal persistere della violenza, dall'instabilità politica, dall'autoritarismo, da politiche di governo esclusioniste, dalla diffusa corruzione e dall'assenza di riforme economiche strutturali.

Queste tendenze negative si sono accentuate dopo il ritiro delle truppe americane alla fine del 2011. In particolare, molti Sunniti si sono sentiti sempre più esclusi dall'assetto politico post-2003 a causa di vari fattori: l'emarginazione dal processo decisionale politico; il sottosviluppo sociale delle zone sunnite con conseguente insufficienza dei servizi di base; l'applicazione arbitraria della legislazione di "debaathificazione"; l'esclusione del personale militare dell'epoca di Saddam dalle Forze di sicurezza irachene (FSI); la dura gestione del mantenimento dell'ordine nelle zone sunnite, compresa l'uccisione documentata di cittadini sunniti; un quadro carente in materia di diritti umani; la diffusione di corruzione e nepotismo. Al tempo stesso, la comunità sciita stava cominciando a trovare una sua collocazione nel

---

<sup>3</sup> L'accordo di associazione è stato negoziato fra il 1997 e il 2004, è stato riveduto nel 2008 ma non è mai stato firmato.

nuovo assetto dopo anni di oppressione da parte della comunità sunnita, anche se il governo a dominanza sciita non ha mai ottenuto piena accettazione nel paese. Gli attacchi terroristici sunniti contro la popolazione sciita hanno contribuito ad accentuare le divisioni settarie. Dal 2013, parti della popolazione sunnita si sono ribellate contro il governo federale, spianando la strada alla ricomparsa di gruppi terroristici ispirati ad al-Qaeda, in particolare il Daesh e i gruppi neo-Baathisti che, nel giugno 2014, si sono impadroniti di ampie parti di territorio all'ovest e nel nord dell'Iraq.

Il Daesh ha quindi sfruttato e volto a suo vantaggio il malcontento di parti della popolazione sunnita sia in Siria che in Iraq per portare avanti i propri obiettivi.

### ***La minaccia del Daesh in Siria, in Iraq e nei paesi vicini***

Il Daesh e gli altri gruppi terroristici costituiscono un nuovo tipo di minaccia per la Siria, l'Iraq, la regione nel suo insieme e la comunità internazionale in generale.

- Il Daesh è un fenomeno transfrontaliero che investe due Stati sovrani, cui impone la propria volontà di agire come uno Stato (controllo del territorio, riscossione di entrate per finanziare un bilancio centrale, imposizione di tasse, prestazione di servizi di base, ecc.). Le sue visibilissime azioni terroristiche e criminali in Siria e in Iraq si accompagnano ad azioni militari che assomigliano a un movimento d'insurrezione. Ha ricevuto promesse di fedeltà e supporto da organizzazioni di medesima tendenza di diversi paesi arabi, africani e asiatici.
- Il Daesh sfrutta con cinismo le immagini dell'Epoca d'oro della storia politica islamica. Il Califfato viene presentato come l'incarnazione delle aspirazioni all'unità politica e culturale. Ha dichiarate ambizioni di espansione territoriale in paesi vicini come il Libano, la Giordania e i paesi del Golfo. Le sue ambizioni territoriali, le sue capacità, la sua visibilità e le sue modalità di fare rete, in particolare grazie a un sofisticato uso dei media sociali, sono senza precedenti. Le sue azioni attraggono altri gruppi della regione, dell'Africa del Nord, dell'Africa subsahariana e dell'Asia, e alcuni di essi gli hanno dichiarato fedeltà. L'annuncio del cosiddetto "Califfato", cui è seguito l'avvio di un'azione militare internazionale per far fronte alla minaccia terroristica, ha attirato un afflusso significativo di combattenti stranieri che sono andati a ingrossare le file del gruppo in Siria e in Iraq.
- Come parte di una deliberata tattica di imposizione del potere nelle zone in cui l'autorità statale è collassata, il Daesh sta perpetrando vergognose violazioni dei diritti dell'uomo equivalenti a crimini contro l'umanità e a crimini di guerra: eccidi di civili, schiavitù, torture, esecuzioni arbitrarie e diffuse violenze sessuali e di genere, contro minoranze etniche e religiose ma anche contro membri della comunità sunnita percepiti come minaccia. Questo ha già portato a grossi spostamenti di popolazione nella regione, provocando notevoli traumi agli sfollati, in particolare donne e bambini, ha causato un afflusso massiccio di rifugiati verso i paesi vicini e ha anche aumentato la pressione migratoria sull'UE.
- Il Daesh incoraggia gli scavi illeciti di beni culturali e archeologici e utilizza i siti del patrimonio dell'umanità, compresi quelli iscritti al Patrimonio mondiale, per scopi militari, provocando la loro progressiva distruzione.
- ora il Daesh è probabilmente diventato un'organizzazione terroristica in grado di autofinanziarsi con entrate provenienti da fonti quali la vendita illegale di petrolio e altre materie prime, l'imposizione di tasse, la tratta di esseri umani, il traffico illecito di beni

culturali, i rapimenti a scopo di riscatto e i saccheggi (comprese le rapine in banca), e che può fare così a meno delle donazioni degli sponsor regionali.

### ***La questione curda***

La recrudescenza della violenza ha spinto le comunità curde a rafforzare la loro autodeterminazione, o addirittura a chiedere l'indipendenza, con le connesse implicazioni per l'integrità e, potenzialmente, la stabilità a lungo termine dei due paesi.

In Iraq, le divergenze che oppongono la regione del Kurdistan e il governo federale e che sono rimaste irrisolte per anni - come l'adozione di un meccanismo permanente di ripartizione delle entrate (legge sugli idrocarburi) e lo status dei territori contesi - si aggiungono ora al carico complessivo di problemi che il governo iracheno deve affrontare urgentemente oltre agli sforzi che sta compiendo per sconfiggere il Daesh.

I Curdi in Siria sono stati obbligati dal governo siriano a rimanere fuori dalla rivolta siriana fin dall'inizio del 2011, in cambio di un'autonomia di fatto nelle regioni a maggiore densità di popolazione curda nel nord-est del paese. Dalla progressiva affermazione del Daesh, i Curdi siriani sono stati in prima linea nella lotta contro di esso insieme ai Curdi dei paesi vicini. Dapprima hanno difeso principalmente le zone di popolazione curda della Siria (2013) e dell'Iraq (il Monte Sinjar nel 2014), e l'accesso, dalla Siria, al resto della regione del Kurdistan iracheno. Successivamente hanno difeso anche la città assediata di Kobane e altri autoproclamati "cantoni autonomi" a maggioranza di popolazione curda.

Ogni sostegno dell'Unione europea alla resistenza armata curda contro il Daesh deve essere accompagnato da solide garanzie date agli Stati della regione, con cui l'UE si impegna a continuare a rispettare la loro integrità territoriale.

### ***Il rischio di ripercussioni sui paesi vicini***

#### **Libano**

Il conflitto in Siria e l'alto numero di rifugiati, registrati o meno, in Libano (circa 1,2 milioni nel gennaio 2015, ossia più del 25% della popolazione libanese), stanno esacerbando le tensioni esistenti in seno alla società libanese, nonché alle sue istituzioni e comunità, e causano inoltre forti pressioni sulle scarse risorse naturali. Mentre il governo libanese ha optato per la cosiddetta "politica di dissociazione" dalla guerra in Siria, basata sulla dichiarazione di Baabda del giugno 2012, l'Hezbollah e i gruppi terroristici sunniti hanno gradualmente incrementato la loro partecipazione diretta al conflitto. I combattimenti fra le forze di sicurezza libanesi e i gruppi armati siriani dentro e intorno ad Aarsal, nell'est della Bekaa, nell'agosto 2014 e i ripetuti scontri a Tripoli hanno fatto emergere la minaccia esistente, in particolare, per il nord del Libano.

#### **Giordania**

La Giordania ha una popolazione molto più omogenea del Libano, perlomeno per quanto riguarda l'appartenenza religiosa. Tuttavia, la presenza di più di 600 000 rifugiati siriani nel paese pesa fortemente sull'erogazione dei servizi e sulle scarse risorse naturali, in particolare l'acqua. Come in Libano, la questione dell'accesso all'istruzione e alle possibilità di lavoro comporta rischi per il futuro e deve essere affrontata.

#### **Turchia**

Con più di 1,65 milioni di rifugiati siriani sul proprio territorio (dati forniti dal governo), la Turchia ne ospita attualmente la più grossa comunità. Fornisce inoltre una consistente

assistenza umanitaria (più di 4 miliardi di dollari dal 2011 secondo le stime del governo). La Turchia invoca maggiori aiuti internazionali per far fronte alle conseguenze della crisi.

## **2- OBIETTIVI**

Gli obiettivi generali della presente strategia sono la lotta contro la minaccia rappresentata dal Daesh e dagli altri gruppi terroristici per la stabilità regionale e internazionale, accompagnata dalla creazione delle condizioni per una transizione politica inclusiva in Siria e per una stabilità durevole in Siria, in Iraq e nei paesi di accoglienza dei rifugiati nella regione, alleviando al tempo stesso le sofferenze umane causate dalla violenza e dagli sfollamenti in corso.

La strategia prevede una combinazione di impegni a livello politico e a livello diplomatico ufficiale, un lavoro di comunicazione e misure pratiche di sostegno. Per realizzare gli obiettivi definiti e assicurare una risposta efficace, l'UE deve garantire un finanziamento durevole, prevedibile e commisurato alle necessità della regione, che sono senza precedenti. La Commissione propone quindi un pacchetto di aiuti per un importo di 1 miliardo di euro sul bilancio degli anni 2015 e 2016. I dettagli di questa proposta sono presentati nella scheda finanziaria allegata alla presente comunicazione.

Un presupposto importante per l'efficacia della strategia in questione è la realizzazione di sinergie e complementarità fra le azioni dell'UE e quelle dei suoi Stati membri, sia a livello politico che a livello operativo. A livello politico, la strategia dovrebbe fornire il quadro per un maggiore allineamento fra gli sforzi diplomatici dell'UE e quelli dei suoi Stati membri. A livello operativo, in particolare, la strategia dovrebbe fornire un quadro generale per l'aumento dei finanziamenti, così come per un maggior coordinamento fra i donatori dell'UE e un consolidamento della programmazione congiunta (anche attraverso il fondo fiduciario regionale dell'UE in risposta alla crisi siriana, il "Fondo Madad"). Si sollecitano gli Stati membri a continuare a mobilitare aiuti a livello bilaterale per fare in modo che la loro risposta collettiva corrisponda almeno allo sforzo compiuto per mezzo del bilancio dell'UE.

Le popolazioni vulnerabili continueranno a ricevere aiuti umanitari in funzione delle loro necessità e nel pieno rispetto dei principi umanitari internazionalmente riconosciuti di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza.

### **2.1 OBIETTIVI COMUNI PER LA SIRIA, L'IRAQ E GLI ALTRI PAESI COINVOLTI**

#### **2.1.1 Promuovere l'impegno regionale a sostegno della sicurezza e di una pace duratura**

Per contribuire alla realizzazione dei cambiamenti necessari occorre un duraturo impegno diplomatico di alto livello dell'UE nella regione. I paesi dell'area, in particolare gli Stati del Golfo, l'Egitto, la Turchia e l'Iran, sono, sotto molti aspetti, direttamente interessati e più idonei, agli occhi dell'opinione pubblica in Medio Oriente, a contribuire alla lotta contro il Daesh di quanto lo sia l'insieme della comunità internazionale. In questo hanno anche uno specifico interesse, poiché sono i primi ad essere minacciati da qualsiasi ripercussione delle crisi in Siria e in Iraq. Inoltre, le rivalità fra i principali attori della regione sono fra i motori della violenza e delle tensioni settarie in Siria, in Iraq e negli altri paesi grazie a cui prospera il Daesh. Per tutti questi motivi, l'Unione europea deve attivamente incoraggiare gli attori regionali ad assumere una responsabilità speciale nella lotta contro la minaccia del Daesh e nella promozione della pace nella regione, concentrandosi sugli ambiti di convergenza dei loro interessi. L'UE deve anche incoraggiare e dare forza alle voci moderate della regione e deve promuovere una visione alternativa a quella dei gruppi terroristici.

## ***Modalità dell'impegno dell'UE***

Le modalità di azione prevedono un impegno politico e diplomatico mirato con i paesi della regione, sia bilateralmente che collettivamente tramite la Lega araba, il Consiglio di cooperazione del Golfo e l'Organizzazione per la cooperazione islamica, così come con altri paesi e organizzazioni che forniscono sostegno. Oltre a una chiara condanna del Daesh, questo impegno dovrebbe includere un dialogo sulla diversità culturale, la religione e l'ideologia finalizzato a combattere l'estremismo violento, a sostenere la diplomazia della scienza e altre forme di contatto interpersonale, e sforzi per ridurre i fraintendimenti, nell'UE, quanto agli sviluppi nella regione.

### **2.1.2 Isolare e sconfiggere il Daesh come forza militare e come organizzazione terroristica e contrastarne l'influenza ideologica**

#### **○ Sostenere e consolidare le forze anti-Daesh**

La risposta militare della coalizione internazionale per combattere il Daesh<sup>4</sup> prevede attacchi aerei contro le forze del Daesh così come la fornitura di materiale letale e non letale e di supporti di intelligence, e l'organizzazione di addestramenti, per le Forze di sicurezza irachene, i Peshmerga curdi e, nella misura del possibile, l'opposizione moderata in Siria. Il Consiglio non ha adottato nessuna decisione di impegno dell'UE in operazioni militari; l'UE non è inoltre stata incaricata di alcun compito di coordinamento o di scambio di informazioni sulla fornitura di armi o altri aiuti militari, benché ciò possa essere preso in considerazione. L'UE deve inoltre garantire che le sue linee d'azione restino sufficientemente flessibili e reattive rispetto alle operazioni militari in via di svolgimento.

#### **○ Arginare l'afflusso di combattenti stranieri, fondi e armi al Daesh**

In base alla *Strategia dell'UE in materia di antiterrorismo e combattenti stranieri*, che rientra nella presente strategia regionale globale, l'Unione europea intensificherà gli sforzi per isolare il Daesh e privarlo dell'afflusso di risorse di cui ha bisogno per le sue operazioni, conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e nel pieno rispetto delle norme europee e internazionali in materia di diritti dell'uomo. Ciò richiede un dialogo politico aperto e rafforzato con la Turchia e con gli Stati del Golfo, in coordinamento con altri partner (compresi gli Stati Uniti). Un tale dialogo dovrebbe andare di pari passo con un sostegno pratico per il rafforzamento delle capacità, in modo che i paesi della regione siano in grado di gestire efficacemente la minaccia dei combattenti stranieri, e anche che le sanzioni e le altre misure contro il Daesh siano realmente applicate, attraverso un rafforzamento dei controlli di frontiera. Queste misure servono anche a portare allo scoperto le persone implicate in crimini contro l'umanità e in crimini di guerra, a lottare contro la corruzione e il contrabbando, con cui il Daesh si foraggia, e a perseguire in giustizia i responsabili. Occorrerà, inoltre, un'intensificazione dei controlli dei flussi finanziari che transitano attraverso gli enti finanziari così come attraverso le reti finanziarie tradizionali.

L'UE si adopererà inoltre per evitare l'estremismo violento nei paesi della regione, e per predisporre programmi di deradicalizzazione e di prevenzione della radicalizzazione. Il

---

<sup>4</sup> La coalizione internazionale è stata avviata nel settembre 2014 e ha il sostegno di 60 paesi, fra cui paesi chiave della regione. L'UE sostiene gli sforzi della coalizione, compresa l'azione militare conformemente al diritto internazionale.



sostegno al rafforzamento delle capacità contro il terrorismo e i combattenti stranieri dovrà essere una priorità dell'Unione, tenendo conto delle capacità dei paesi partner di rispettare i parametri di riferimento in materia di diritti umani e libertà civili e politiche. Un settore di riforma fondamentale che l'UE dovrebbe sostenere riguarda le leggi antiterrorismo dei paesi della regione.

Ai fini della credibilità dell'impegno nella lotta contro il terrorismo, è fondamentale distinguere fra il Daesh e altre organizzazioni terroristiche, da un lato, e i gruppi che abbracciano forme non violente di Islam politico, dall'altro. Un obiettivo della diplomazia europea deve essere quello di avvertire del fatto che sopprimendo questi gruppi si corre il rischio di una loro radicalizzazione. È importante garantire che le misure di contrasto adottate dai paesi partner siano necessarie e proporzionate, e non riducano le norme minime in materia di protezione dei diritti dell'uomo.

**Modalità dell'impegno dell'UE** – L'impegno dell'UE in quest'ambito consisterà in azioni degli Stati membri e dell'UE, in base ad una valutazione della loro fattibilità e all'evoluzione delle priorità. L'intervento dell'UE dovrebbe comportare: un impegno a livello politico e a livello di esperti con le istituzioni competenti dei paesi della regione; contributi degli Stati membri; finanziamenti tramite lo *Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace* (IcSP), lo *Strumento europeo di vicinato* (ENI) e la *PESC*, ove opportuno. Le azioni dell'UE devono essere realizzate in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

#### *Combattenti stranieri*

- Azioni volte ad arginare l'afflusso di combattenti stranieri in Siria / Iraq e a gestire quelli rientrati in patria (da definire più in dettaglio all'inizio del 2015 conformemente agli obiettivi formulati nella *Strategia dell'UE in materia di antiterrorismo e combattenti stranieri*).
- Sostegno a Turchia, Libano e Giordania per rafforzare la sicurezza alle frontiere.
- Rafforzamento delle capacità nella regione per attuare la risoluzione 2178 del Consiglio di sicurezza dell'ONU così come nel settore della gestione e sicurezza delle frontiere, avvalendosi di dispositivi di rilevamento di tracce di esplosivi e di conoscenze specializzate in materia di infrastrutture e configurazioni aeroportuali.
- Rafforzamento della cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria allo scopo di sostenere le indagini e le azioni giudiziarie inerenti a combattenti stranieri; seguirne e registrarne i movimenti, anche adottando una legislazione europea sullo scambio dei dati del codice di prenotazione con i principali partner dell'UE – fermi restando i principi di proporzionalità per quanto riguarda ogni eventuale restrizione dei diritti alla protezione dei dati; individuare le fonti di finanziamento di origine criminale, fra cui la tratta di esseri umani; smantellare i canali illeciti di rifornimento di armi / munizioni; impedire l'uso di Internet a fini criminali, per il reclutamento di terroristi e la diffusione di pratiche terroristiche.
- Sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza interna ed esterna e di connesse reti d'esperti per far fronte alle evoluzioni delle metodologie di comunicazione e propaganda del Daesh.
- Cooperazione con la Corte penale internazionale, riguardante anche la raccolta di prove e testimonianze e l'identificazione dei criminali.

### *Contronarrativa e lotta all'estremismo violento*

- Sostegno alle campagne di comunicazione condotte dai pertinenti attori in Siria, in Iraq e nella regione (e anche nei paesi d'origine dei combattenti stranieri) per screditare l'ideologia del Daesh, denunciare le violazioni dei diritti dell'uomo da esso perpetrate e lottare contro l'estremismo violento e l'incitamento all'odio, anche da parte di altri gruppi della regione.
- Sostegno ai progetti di lotta contro l'estremismo violento in Libano e in Giordania ed eventualmente in altri paesi della regione, prestando particolare attenzione alle categorie più esposte della popolazione, soprattutto i giovani.
- Prevenzione della radicalizzazione nelle prigioni attraverso un programma integrato di reinserimento o di disimpegno per i detenuti o per i membri dei gruppi terroristici rientrati in patria, nella regione o nell'UE.
- Sensibilizzazione dei governi e dei rilevanti attori sociali della regione affinché adottino misure mirate per prevenire e frenare la radicalizzazione e l'istigazione in luogo pubblico (comprese le università).

### *Finanziamento del terrorismo / Sanzioni*

- Sostegno alle sanzioni delle Nazioni Unite, comprese le designazioni e le misure contro i finanziamenti del Daesh. Adeguata attuazione e monitoraggio (tramite consultazioni internazionali).
- Sostegno al rafforzamento delle capacità dei paesi vicini ai fini della lotta contro il finanziamento del terrorismo e la connessa corruzione.
- Invito a presentare richieste di inserimento di persone ed entità nell'elenco del Comitato dell'ONU per le sanzioni contro Al-Qaeda affinché vengano considerati ulteriori sostenitori del Daesh (ad esempio gli intermediari sul mercato nero del petrolio in Siria e in Iraq), in linea con la risoluzione 2170 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.
- Se necessario, possibile creazione, da parte dell'UE, di un sistema autonomo di sanzioni a complemento del regime dell'ONU delle sanzioni contro al-Qaeda. Ogni regime di sanzioni di questo tipo deve rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza Kadi<sup>5</sup>.
- Sostegno alle indagini penali e alla cooperazione giudiziaria ai fini del perseguimento in giustizia dei combattenti stranieri e delle organizzazioni di reclutamento dei terroristi e della confisca dei proventi e strumenti di reato.

Una continua assistenza dell'UE alle popolazioni colpite dai conflitti, ai rifugiati e agli sfollati (in particolare mezzi di sostentamento e istruzione) e iniziative volte a rafforzare la resilienza collettiva, affrontando al tempo stesso le necessità di base, possono a loro volta essere dei mezzi efficaci per ridurre il richiamo esercitato dai gruppi terroristici.

#### **2.1.3 Evitare il contagio a livello regionale e rafforzare la sicurezza alle frontiere**

---

<sup>5</sup> Si veda in particolare la sentenza "Kadi II" del 18 luglio 2013 (cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10P).

È fondamentale impedire che il Daesh si installi nei paesi vicini, a volto scoperto o meno. Il Libano, in particolare, è stato oggetto di attacchi terroristici orchestrati dagli alleati del Daesh nel paese. La Giordania è riuscita a contenere ogni forma di violenza nonostante dimostrazioni minori e localizzate di simpatia popolare per il Daesh. La Turchia, che è impegnata in un delicato processo di pace con il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), e che rischia a sua volta di essere oggetto di infiltrazioni terroristiche, è stata accusata di non dare alla lotta contro il Daesh sufficiente priorità. Impedire che la crisi siriana e irachena si propaghi nella regione richiederà un sostanzioso aumento del livello di assistenza fornita ai paesi vicini, per aiutarli a far fronte all'afflusso di rifugiati (vedi 2.1.5).

Il Libano e la Giordania vanno aiutati in materia di sicurezza e gestione delle frontiere. Un dialogo sulla migrazione, la mobilità e la sicurezza è cominciato col Libano nel dicembre 2014, mentre nell'ottobre 2014 è stato firmato un partenariato per la mobilità con la Giordania. Andrebbero inoltre prese in considerazione le misure seguenti:

- mantenimento del supporto dell'UE e degli Stati membri alla riforma del settore della sicurezza in Libano e aiuto dell'UE alle Forze armate libanesi (FAL) in ambiti come la cooperazione civile-militare, la sicurezza marittima, la sicurezza delle frontiere, la lotta contro il terrorismo e l'addestramento e la formazione militare;
- ulteriore sostegno, se del caso, per: i) aumentare la capacità di pianificare e condurre operazioni; ii) rafforzare il sistema logistico delle FAL; iii) organizzare un ciclo di formazione per le FAL; iv) assisterle nell'ambito della gestione e della sicurezza delle frontiere; v) sviluppare un concetto di sicurezza orientato verso il futuro per le guardie di frontiera appartenenti alle FAL; vi) migliorare il ruolo delle FAL nella lotta contro il terrorismo insistendo sugli aspetti legislativi, strategici e istituzionali, e vii) rivedere il sistema di formazione e di addestramento delle FAL;
- avvio di un dialogo sulla sicurezza con la Giordania per analizzare la situazione della regione sotto tale profilo e aprire la strada ad una cooperazione rafforzata nel settore della sicurezza e della lotta contro il terrorismo. Valutazione delle necessità delle Forze di sicurezza giordane (compresi i reggimenti alle frontiere terrestri) in tale contesto e presa in considerazione di opzioni per integrare il sostegno che la Giordania riceverà a titolo dell'iniziativa NATO di sviluppo delle capacità di difesa.

Per quanto riguarda la Turchia, vengono prese in considerazione le misure seguenti:

- mantenimento del sostegno fornito al paese ai fini dell'attuazione del suo piano d'azione nazionale per l'istituzione di una gestione integrata delle frontiere, anche attraverso la riforma e l'ammodernamento delle tecniche di sorveglianza lungo le sue frontiere terrestri e controlli ai valichi di frontiera;
- il dialogo già in corso fra l'UE e la Turchia in materia di lotta contro il terrorismo potrebbe contribuire a individuare i settori in cui l'UE potrebbe apportare uno specifico aiuto alle autorità turche per rafforzare le capacità di controllo del flusso di persone e materiali alle loro frontiere e per identificare e localizzare le persone che richiedono una stretta sorveglianza, le armi da fuoco, gli esplosivi e altre sostanze pericolose.

*Modalità dell'impegno dell'UE - IcSP, ENI, IPA e contributi degli Stati membri.*

#### **2.1.4 Fornire aiuti umanitari fondamentali per la sopravvivenza e protezione internazionale**

Per quanto riguarda la risposta alla crisi siriana, l'UE è il principale donatore internazionale, con più di 3,3 miliardi di euro - di cui più di 2 miliardi di assistenza umanitaria – stanziati per

le popolazioni colpite della Siria, dell'Iraq e dei paesi vicini (soprattutto Giordania, Libano, Turchia ed Egitto). A fronte delle crescenti necessità, l'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare a fornire, per un periodo protratto, assistenza umanitaria e protezione internazionale alle popolazioni siriane e irachene colpite, compresi i rifugiati e gli sfollati interni, in Siria, in Iraq così come nei paesi vicini e nei paesi dell'UE. È inoltre essenziale collegare meglio gli sforzi umanitari con l'assistenza a medio e lungo termine agli sfollati, in particolare ai bambini e ai giovani, come mezzo per promuovere la resilienza, il recupero, il reinserimento e lo sviluppo post-conflitto, e per combattere la potenziale radicalizzazione fra le popolazioni rifugiate. Date le rigorose limitazioni del bilancio dell'UE, devono essere studiate altre vie innovative di finanziamento di concerto con gli Stati membri.

### ***Modalità dell'impegno dell'UE***

#### **Coordinamento**

Continuare a fornire supporto al sistema di coordinamento guidato dalle Nazioni Unite, conformemente al consenso europeo sull'aiuto umanitario e al diritto umanitario internazionale.

#### **Accesso**

- Utilizzare tutti i canali possibili (compresa l'assistenza transfrontaliera e quella attraverso le linee del fronte) per garantire il raggiungimento di tutte le persone in stato di necessità, incluse quelle in zone di difficile accesso (4,8 milioni di persone in Siria, 3,6 milioni in tutto l'Iraq a metà gennaio 2015).
- Impegnarsi proattivamente con tutte le parti del conflitto per aumentare lo spazio umanitario in Siria e in Iraq e raggiungere tutte le persone in stato di necessità.
- Rafforzare la capacità delle Nazioni Unite di negoziare un accesso, in particolare in Siria e in Iraq attraverso l'OCHA, e garantire un miglior coordinamento, in particolare fra le operazioni transfrontaliere e quelle attraverso le linee di conflitto.
- Intensificare il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni non governative (ONG) locali di prestare assistenza.

#### **Protezione**

- Garantire la protezione delle popolazioni colpite e promuovere il diritto internazionale in materia di rifugiati e il diritto internazionale umanitario.
- Insistere, presso le autorità dei paesi colpiti, sul fatto che le politiche di governo devono rispettare il diritto internazionale umanitario, in modo da impedire il respingimento o la creazione di campi non ufficiali e non protetti in terre di nessuno; garantire l'instaurazione di meccanismi corretti di registrazione e documentazione per gli sfollati interni e i rifugiati; assicurare che gli sfollati e i rifugiati vulnerabili, donne e bambini in particolare, abbiano accesso all'assistenza giuridica e a un'adeguata protezione. Sostenere inoltre l'impegno messo in atto dall'UNHCR e dagli altri attori per far sì che le politiche governative si conformino a queste norme.
- Continuare a difendere la sicurezza e la protezione degli operatori umanitari e l'inviolabilità delle strutture sanitarie e d'istruzione.

#### **Relazioni civile-militare**

- Rafforzare il coordinamento e il collegamento civile-militare sotto la guida dell'ONU per garantire l'osservanza del diritto internazionale umanitario e il rispetto dei principi

umanitari, limitando al tempo stesso i rischi per la sicurezza degli operatori umanitari e migliorando l'accesso alle popolazioni in stato di necessità.

### **Approcci specifici per paese**

- Incoraggiare le Nazioni Unite a perseguire approcci non discriminatori, omnicomprensivi e specifici per paese ("La Siria nel suo insieme" e "Tutto l'Iraq").
- Continuare a sostenere gli appelli integrati e prioritizzati in campo umanitario e nel settore dello sviluppo, e le analisi congiunte delle carenze, così come l'attuazione del piano regionale per i rifugiati e la resilienza, attraverso piani di risposta nazionali nei paesi vicini.

### **Capacità di risposta rapida e monitoraggio**

- Consolidare un sistema d'allerta precoce multisettoriale su scala nazionale.
- Aumentare il livello di preparazione e le capacità di risposta rapida integrando una maggiore flessibilità negli accordi esistenti con i partner, in modo da reagire meglio al sorgere di necessità, predisporre meccanismi per la costituzione di riserve d'emergenza e valutare la possibilità di contribuire ai fondi esistenti per le risposte alle emergenze.

### **Diplomazia pubblica e visibilità dell'aiuto**

- Rafforzare la comunicazione sull'assistenza umanitaria e allo sviluppo dell'UE, sia nella regione che nell'UE, se necessario sulla base di rinnovati orientamenti in materia di comunicazione / visibilità.

### **Provvedere alle necessità di sviluppo a lungo termine delle persone sfollate**

- Destinare una parte degli aiuti allo sviluppo per la Siria, l'Iraq e i paesi vicini alle necessità delle persone sfollate, in particolare l'istruzione dei bambini e la formazione professionale o i corsi di aggiornamento per gli adulti, concentrandosi sui posti di lavoro necessari in un contesto post-conflitto. La formazione professionale dovrebbe includere anche una formazione per le donne, allo scopo di promuovere il loro ruolo economico e sociale nella ricostruzione postbellica.

### **Reinsediamento e asilo**

- Continuare a sostenere le capacità a lungo termine degli Stati d'accoglienza di far fronte ai flussi di rifugiati, in particolare attraverso i programmi regionali di protezione e sviluppo in Giordania, Libano e Iraq, aiutando la Turchia a fornire aiuti umanitari ai rifugiati siriani e sostenendola nell'instaurazione e nel funzionamento di un sistema di asilo moderno e stabile.
- Continuare a offrire ai rifugiati siriani (e se del caso iracheni) prospettive di reinsediamento nell'UE. L'UNHCR ha invitato la comunità internazionale a partecipare a un'operazione di reinsediamento / ammissione per motivi umanitari di almeno 130 000 siriani, in particolare le persone più vulnerabili: gli Stati membri dell'UE hanno promesso di fornire circa 36 000 posti, stipulando così il più grosso impegno nella storia degli sforzi di reinsediamento posti in atto dall'UE. La Commissione sostiene le operazioni di reinsediamento nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione.

#### **2.1.5 Rafforzare le capacità locali di resilienza in Siria, in Iraq e nei paesi vicini colpiti**

Per impedire che il Daesh continui a fare opera di reclutamento ed evitare il futuro perpetrarsi di violenza in seno alle popolazioni sfollate e alle comunità d'accoglienza, e fra di esse, sono fondamentali gli aiuti e le prospettive di un futuro migliore per le persone coinvolte. Gli sforzi

umanitari devono essere collegati alle esigenze di sviluppo a lungo termine delle persone colpite, come mezzo per promuovere il reinserimento e lo sviluppo post-conflitto e per combattere il potenziale estremismo fra le popolazioni di rifugiati e le comunità d'accoglienza. Per evitare che il Daesh continui a esercitare un potere d'attrazione e per creare le condizioni minime di ritorno volontario degli sfollati interni e dei rifugiati in condizioni di sicurezza e dignità, occorre che nelle zone liberate dal Daesh, sia in Siria che in Iraq, vengano ripristinati rapidamente lo Stato di diritto, le prestazioni dei servizi di base e le attività economiche.

Questi interventi dovrebbero avere lo scopo di sostenere la resilienza delle persone, delle comunità e delle istituzioni nel far fronte agli effetti della crisi.

Parallelamente a questi aiuti, per garantire che ai rifugiati vengano offerte protezione e prospettive (in particolare per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, al mercato del lavoro, ecc.) è necessario un dialogo politico di alto livello, sia collettivo che bilaterale, con i paesi che ospitano i rifugiati siriani.

### **Modalità dell'impegno dell'UE**

Assistenza in materia di resilienza / recupero e sostegno alle comunità locali e agli attori sociali in Siria, in Iraq e nei paesi vicini attraverso il "Fondo Madad", l'IcSP e i contributi diretti degli Stati membri. In particolare, questo significa:

- basarsi sui quadri comuni in materia di aiuti umanitari / di sviluppo esistenti sul campo e stabilire una programmazione congiunta in Siria, Iraq, Giordania, Libano e Turchia;
- utilizzare il "Fondo Madad" per sostenere la stabilizzazione e la resilienza dei rifugiati e delle comunità d'accoglienza in Iraq, Libano, Giordania, Turchia ed Egitto. Questo aiuto deve essere fornito in modo olistico, in coordinamento con i meccanismi di finanziamento esistenti e in linea con le attuali programmazioni dei governi nazionali e con l'approccio del piano regionale per i rifugiati e la resilienza delle Nazioni Unite;
- sostenere i governi della regione nel portare avanti politiche favorevoli al rafforzamento della resilienza economica fra i rifugiati e le comunità d'accoglienza, promuovere le prospettive dei giovani e rispettare la parità di genere;
- attuare il programma di aiuti supplementari alla Turchia annunciato dopo la crisi di Kobane, volto a sostenere l'impegno delle autorità turche di fornire accoglienza e assistenza a lungo termine ai siriani rifugiatisi in Turchia.

Più in generale, per rafforzare l'influenza dell'UE e rafforzare l'efficacia delle sue azioni, dovrebbe essere preso in considerazione un lavoro con le pertinenti organizzazioni della diaspora in Europa.

## **2.2 OBIETTIVI SPECIFICI PER PAESE - SIRIA**

### **2.2.1 Lavorare per una transizione politica**

Conformemente agli obiettivi e alle azioni presentate nella comunicazione congiunta "*Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana*", l'UE continuerà a studiare tutti i modi e i mezzi per riannodare il processo politico in coordinamento con i partner regionali e internazionali, allo scopo di realizzare una transizione sotto la guida siriana. Più in particolare l'UE dovrebbe:

- sostenere pienamente gli sforzi profusi dall'inviato speciale delle Nazioni Unite Staffan de Mistura per arrivare ad un'attenuazione strategica della violenza come base per un più ampio processo politico sostenibile; sostenere concretamente le sue proposte, in

particolare quella di sfruttare il congelamento delle ostilità a livello locale conformemente al diritto internazionale umanitario; nell'ambito di questo approccio, le azioni umanitarie e per la resilienza, basate su principi, dovrebbero rimanere distinte e separate dai negoziati politici e sulla sicurezza;

- sostenere gli sforzi di mediazione e di dialogo a livello locale e internazionale, anche con iniziative di promozione degli accordi a livello locale e altre iniziative locali di costruzione della pace, che possono includere anche la cooperazione attraverso la linea del fronte, tenendo debitamente conto della partecipazione delle donne;
- cercare un consenso internazionale a livello di Consiglio di sicurezza dell'ONU, insieme a un consenso regionale (la determinazione a proteggere l'unità, l'integrità territoriale e la sovranità della Siria e la lotta contro il terrorismo sono interessi comuni) e a un appoggio regionale a favore di un processo politico verso la transizione guidato dalla Siria, conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e al Comunicato di Ginevra del 30 giugno 2012;
- incoraggiare la costituzione di un gruppo a sostegno del Segretario generale delle Nazioni Unite o dell'inviato speciale in Siria per creare un più ampio consenso a favore di un processo politico nazionale in questo spirito.

**Modalità dell'impegno dell'UE** – Impegno politico e diplomatico con i paesi della regione e i partner internazionali, volto a disinnescare le tensioni regionali da un lato e la guerra fra il regime di Assad e l'opposizione armata dall'altro, incoraggiando al tempo stesso in Siria una transizione ad ampio sostegno sulla base del Comunicato di Ginevra. Maggiore pressione sul regime di Assad, in particolare applicando ulteriori sanzioni mirate e altre misure restrittive appropriate con un impatto limitato sulla popolazione civile. Applicazione rigorosa di sanzioni UE sul petrolio nei confronti della Siria e pressioni sui paesi terzi a tal fine. Rafforzamento del dialogo con i partner, specialmente nella regione.

Rafforzamento del personale politico della Delegazione dell'UE per la Siria (che continuerà ad essere ospitata dalla Delegazione UE di Beirut). Finché non ricorreranno le condizioni per la riapertura della Delegazione UE a Damasco continueranno ad avere luogo visite periodiche in Siria.

### **2.2.2 Rafforzare l'opposizione moderata e gli attori della società civile**

- Continuare a sostenere l'opposizione moderata - inclusa la Coalizione nazionale delle forze siriane della rivoluzione e dell'opposizione (SOC) ma senza escludere le altre forze nazionali costruttive, della società civile o della sfera politica - nell'ottica di favorirne l'inclusività (anche nei confronti delle minoranze religiose ed etniche) e l'efficienza e di promuovere le pari opportunità. Non vi sarà mai una pace duratura in Siria se non si terrà conto delle specifiche rivendicazioni di tutti i gruppi etnici e religiosi, e se non verrà mantenuto il carattere multietnico e multireligioso del paese.
- Continuare a studiare e a sostenere, se del caso, le iniziative "Track 2" e "Track 3", che potrebbero contribuire a forgiare, a termine, un modello di transizione basato sull'inclusione degli oppositori credibili in un nuovo governo di transizione, e un processo di stabilizzazione a livello locale e nazionale. Sarà accordata particolare attenzione alla partecipazione delle donne a queste iniziative.
- Continuare a sostenere il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni siriane della società civile

**Modalità dell'impegno dell'UE** – Mantenimento del sostegno agli sforzi di costruzione della pace e di mediazione, concentrandosi sul rafforzamento delle capacità degli attori della società civile interna e sulle attività di resilienza attraverso l'IcSP e l'ENI.

### **2.2.3 Erogare i servizi di base e contribuire alla ricostruzione dell'amministrazione nelle aree di minor violenza**

- Rafforzare la prestazione di aiuti non umanitari alla Siria, sia a livello transfrontaliero che attraverso le linee del fronte.
- Aiutare l'opposizione moderata e le entità della società civile a ripristinare un'amministrazione e dei servizi pubblici (compresa la protezione civile, la sanità e l'istruzione), così come a riavviare un'attività economica generale, nelle aree a minor violenza, in quelle precedentemente occupate dal Daesh e nelle regioni a maggioranza di popolazione curda siriana nel nord della Siria.
- Sostenere la fornitura dei servizi di base nelle zone più importanti secondo i principi di inclusività, buona governance e consultazione delle comunità; sostenere le attività a favore della resilienza, comprese la gestione sostenibile e la protezione delle risorse naturali.

#### **Modalità dell'impegno dell'UE**

Maggiori aiuti alla resilienza / al recupero, ad esempio attività mirate, finanziate dall'UE o dagli Stati membri, di sostegno alle comunità locali e agli attori sociali (comprese le operazioni gestite da Gaziantep con la partecipazione di diversi Stati membri), attraverso il "Fondo Madad", l'IcSP o l'ENI.

A breve termine, i progetti dell'UE a favore della società civile finanziati tramite l'ENI (17 milioni di euro) e l'IcSP (12 milioni di euro) contribuiranno al rafforzamento delle capacità delle organizzazioni della società civile siriana, alla prestazione dei servizi di base, all'adozione di misure a favore dello Stato di diritto e allo sviluppo di un contesto politico inclusivo e partecipativo a livello locale. Potrebbero anche essere studiati programmi mirati riguardanti le minoranze per garantire la sicurezza di tutte le comunità etniche e religiose, assicurare una transizione inclusiva, soddisfarne le specifiche necessità e sostenerne l'integrazione.

### **2.2.4 Promuovere i diritti umani / il diritto internazionale umanitario e garantire la responsabilità**

- Continuare a indagare sui crimini di guerra e sui crimini contro l'umanità e a documentarli, soprattutto nell'ottica, in futuro, di una possibile responsabilità penale.
- Lavorare con i partner a sostegno della Commissione d'inchiesta dell'ONU e di altre iniziative di responsabilizzazione. Questo per preparare un processo di assunzione di responsabilità e per sfidare la cultura dell'impunità.
- Continuare a sostenere le attività dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), in particolare la missione di verifica e la distruzione delle armi chimiche siriane e delle loro strutture di produzione.
- Continuare a cercare il modo per deferire la situazione della Siria alla Corte penale internazionale (CPI) e sostenere meccanismi complementari di responsabilizzazione, anche a livello nazionale.



**Modalità dell'impegno dell'UE** – Impegno diplomatico, anche a livello del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e sostegno pratico ai difensori dei diritti umani attraverso l'IcSP e lo *Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani* (EIDHR); cooperazione giudiziaria.

### **2.2.5 Preparare il futuro**

- Continuare a pianificare il recupero e la ricostruzione della Siria a lungo termine e aprire la strada al ritorno e al reinserimento dei rifugiati e degli sfollati interni, soprattutto attraverso valutazioni regolari dei danni e delle necessità in Siria.
- Continuare il lavoro di rafforzamento delle capacità dei cittadini siriani e della società civile siriana, comprese le organizzazioni che promuovono la parità di genere e il rafforzamento del ruolo delle donne, al fine di consentire ai cittadini siriani di svolgere un ruolo attivo nella ricostruzione del loro paese.
- Esaminare nuove opportunità per gli studenti e i ricercatori siriani, offerte ad esempio da borse di studio in Europa e da possibilità di formazioni professionali nella regione.
- Continuare a individuare le opportunità di potenziamento delle capacità e delle competenze dei siriani a guidare la transizione (in ambiti come la regolamentazione dei media, il decentramento, l'amministrazione municipale, la stesura della Costituzione, ecc..) tenendo in debita considerazione le esigenze e il ruolo delle donne.
- Continuare a pianificare attentamente un processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento come parte della riforma del settore della sicurezza.
- Continuare a valutare regolarmente se le condizioni attuali permettono la preparazione e l'attuazione di misure di giustizia transitorie volte a promuovere la riconciliazione, a favorire l'instaurarsi di un clima di fiducia e a rafforzare lo Stato di diritto.
- Preparare attentamente il terreno per la riforma elettorale e della Costituzione, comprese le leggi sui partiti politici.
- Riflettere su come proteggere il patrimonio culturale restante e promuovere la diversità culturale, in particolare per mezzo di campagne educative e di sensibilizzazione.
- Mantenere il ruolo guida dell'UE nel coordinamento dei donatori, per rafforzare la coerenza, il coordinamento e la prevedibilità degli aiuti internazionali a favore della ricostruzione della Siria.
- Avvalersi pienamente delle potenzialità del programma Erasmus+, che finanzia borse di studio per la mobilità degli studenti siriani e progetti di cooperazione volti all'ammodernamento degli istituti d'istruzione superiore siriani partecipanti. Studiare nuove possibilità per aiutare i paesi vicini e le loro università a offrire programmi di istruzione superiore agli studenti siriani.

L'UE porterà avanti questi sforzi, tenendo presente la necessità di evitare il crollo delle istituzioni statali in Siria.

**Modalità dell'impegno dell'UE** – ENI, "Fondo Madad", IcSP ("Programma Tahdir – Preparare la transizione in Siria"), accordo trilaterale fra l'ONU, la Banca mondiale e l'UE sulle valutazioni delle necessità post-conflitto, Erasmus+.

## **2.3 OBIETTIVI SPECIFICI PER PAESE - IRAQ**

### **2.3.1 Aiutare il governo iracheno a concretizzare l'obiettivo dell'inclusività**

Il principale obiettivo dell'UE in Iraq deve essere quello di sostenere un governo iracheno inclusivo nei suoi sforzi per rispondere alle legittime rivendicazioni dei cittadini iracheni e promuovere un processo a lungo termine di costruzione dello Stato e di riconciliazione nazionale, sulla base delle disposizioni della Costituzione irachena. Il programma di governo 2014-2018 e il piano di sviluppo nazionale iracheno 2014-2017 sono una buona base a tal fine, e l'APC UE-Iraq, parti del quale vengono già applicate a titolo provvisorio, fornisce un quadro di cooperazione su un'ampia gamma di questioni. Se è necessario rispondere alle rivendicazioni dei Sunniti, occorre anche affrontare in modo globale, e in tutto il paese, la crescita del settarismo e della radicalizzazione nella maggior parte delle comunità irachene. L'UE si adopererà per cooperare il più strettamente possibile con l' UNAMI e con le agenzie delle Nazioni Unite presenti in Iraq.

#### **o Lavorare coi gruppi sunniti moderati emarginati**

Occorre aiutare il governo iracheno a dialogare con tutte le componenti della società irachena, specialmente i gruppi politici e religiosi moderati, per dar loro un ruolo nel futuro del paese. Particolare attenzione va tuttavia accordata alla popolazione sunnita, allo scopo di disimpegnarla da ogni sostegno al Daesh. Dovrebbe trattarsi di un passo compiuto parallelamente a qualsiasi appello, lanciato a questi gruppi, di resistenza e di lotta armata contro il Daesh. L'impegno con la comunità sunnita dovrebbe comprendere misure per affrontare le rivendicazioni note e per promuovere la riconciliazione, allo scopo di garantire la sicurezza della popolazione (in particolare dei gruppi che si uniscono alla lotta contro il Daesh) e per dare garanzie quanto a una futura consultazione sull'elaborazione delle politiche. Occorre al tempo stesso aiutare le comunità sciite moderate e i gruppi della società civile a lottare contro la stigmatizzazione della comunità sunnita e l'ostilità nei suoi confronti.

#### **o Lavorare con la regione del Kurdistan iracheno**

La risoluzione delle controversie fra il governo federale e il governo regionale del Kurdistan (GRK) – compreso un accordo definitivo e duraturo sulle questioni del trasferimento dei proventi del petrolio e dei territori contesi – è una priorità fondamentale e migliorerebbe sensibilmente il clima politico in Iraq. L'UE dovrebbe incoraggiare il governo federale e il governo regionale del Kurdistan a concordare una tabella di marcia chiara, con un calendario ben preciso, per la soluzione delle dispute sulla base delle disposizioni costituzionali.

#### **o Consolidare la gestione democratica delle istituzioni statali e sostenere la riforma politica e legislativa**

L'UE e gli Stati membri dovrebbero sostenere il governo iracheno nell'avvio di un programma approfondito di riforma amministrativa volto a potenziare le capacità delle entità del governo civile in base a principi moderni di amministrazione e di gestione finanziaria. I principi fondamentali di una tale riforma dovrebbero essere la separazione dei ruoli politici e amministrativi, la creazione di un'amministrazione pubblica indipendente e l'applicazione di una politica di pari opportunità non settaria ma basata invece sulle qualifiche e sulle competenze possedute.

Dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di sostenere le iniziative a favore della riforma politica e legislativa lanciate dal governo, dalla società civile e da altre parti

interessate nel quadro della Costituzione irachena, a condizione che incoraggino la riconciliazione nazionale e lo sviluppo del paese.

○ **Ristrutturare il settore della sicurezza**

La riforma del settore della sicurezza abbraccia un ampio ventaglio di interventi, che vanno dal sostegno alle forze militari alle riforme del quadro giuridico. A fini di complementarità, ogni futura azione dell'UE in quest'ambito deve tenere conto delle attività di contrasto del Daesh portate avanti dalla coalizione internazionale e degli sforzi bilaterali degli Stati membri dell'UE. Gli Stati membri dell'Unione europea sono attualmente impegnati in un lavoro di ristrutturazione e formazione delle Forze di sicurezza irachene, la cui debolezza ha avuto l'effetto collaterale di far riapparire milizie irregolari che, pur rafforzando le azioni delle FSI, si sono al tempo stesso macchiate le mani con un gran numero di atrocità e di violazioni dei diritti dell'uomo. Il progressivo smobilitamento delle milizie sciite e di altri gruppi armati e la loro sostituzione con forze di sicurezza irachene competenti e non settarie sono fondamentali ai fini della riconciliazione nazionale. Il governo iracheno è tenuto a garantire che sarà il solo detentore di armi e che bandirà ogni formazione armata dal quadro governativo, in linea con la Costituzione irachena. Vanno rafforzate al tempo stesso la presenza e le competenze delle forze di polizia civili.

○ **Riforme giudiziarie e osservanza dei diritti dell'uomo**

Le carenze dello Stato di diritto sono al centro della crisi irachena. L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero pensare a sostenere maggiormente il governo iracheno nel lavoro di introduzione di misure volte a rafforzare lo Stato di diritto e a proteggere i diritti dell'uomo in tutti gli ambiti della vita pubblica irachena – un lavoro che deve includere la riforma delle leggi controverse esistenti e della loro attuazione, che sono stati i motori della radicalizzazione e della resistenza al governo iracheno. Va compiuto uno sforzo risoluto per rafforzare l'indipendenza delle istituzioni, soprattutto di quelle giudiziarie. La formazione in materia di diritti dell'uomo deve essere inserita e integrata nei curricula delle forze di sicurezza civili e militari, e andrebbe migliorata la cooperazione delle forze di sicurezza con le istituzioni giudiziarie, così come con gli organi di vigilanza della polizia. Occorre rafforzare lo status e le capacità della Commissione per i diritti dell'uomo – così come le capacità giudiziarie per far fronte alle organizzazioni terroristiche. Un maggiore rispetto dei diritti dell'uomo nel sistema penitenziario contribuirà a combattere la radicalizzazione. L'UE dovrebbe premere per l'adesione dell'Iraq allo Statuto di Roma nell'ottica di rendere possibile, in futuro, un'azione penale internazionale. In tutti questi sforzi è comunque essenziale trarre insegnamento dal sostegno alla riforma della giustizia apportato in passato dall'UE nell'ambito della missione EUJUSTLEX. A più lungo termine, occorrerà spingere l'Iraq a elaborare un piano di progressiva abolizione della pena di morte, tenuto conto della sua inefficacia e del suo ruolo potenziale nella radicalizzazione.

○ **Rafforzare l'amministrazione regionale e locale**

La Costituzione irachena prevede la possibilità di una maggiore autonomia regionale e locale, e lo stesso governo iracheno indica nel suo programma che il decentramento sarebbe un'opzione da considerare. Una maggiore autonomia politica e finanziaria nella gestione degli affari provinciali e locali (incluso il controllo locale dell'apparato di sicurezza locale), così come una maggiore vicinanza al processo decisionale, possono contribuire a rispondere alle rivendicazioni locali. Questo processo deve tuttavia andare di pari passo con un sistema di equa distribuzione delle risorse fra le località e con misure

intersettarie di ripristino della fiducia fra le entità, ad esempio progetti di infrastrutture regionali e altri progetti di cooperazione.

### ***Modalità dell'impegno dell'UE***

#### *Questioni istituzionali*

- Contatti a livello politico e a livello di alti funzionari, soprattutto nell'ambito dell'APC. A tale riguardo, la rapida ratifica dell'APC da parte degli Stati membri costituirebbe un forte segnale dell'impegno dell'UE.
- Dato il ruolo fondamentale svolto dalla regione del Kurdistan nella lotta contro il Daesh e nella soluzione della crisi politica irachena, l'UE cercherà di intensificare la propria presenza ad Erbil, nel pieno rispetto dell'ordine costituzionale iracheno. Previo consenso del governo centrale e fermi restando i vincoli di bilancio, sarà aperta a Erbil un'antenna della delegazione UE in Iraq. L'Unione europea cercherà di facilitare il flusso di informazioni fra Baghdad ed Erbil. Se del caso, incoraggerà anche la partecipazione del governo regionale del Kurdistan all'attuazione dell'APC UE-Iraq.
- Esame della possibilità di sostenere il lavoro della diplomazia irachena per raggiungere i paesi della regione e al di fuori, basandosi sull'esperienza e sul know-how acquisiti dall'Iraq nei suoi interventi di riabilitazione internazionale fra il 2003 e il 2010.
- Rafforzamento della delegazione UE in Iraq, fra l'altro con la presenza di esperti degli Stati membri in materia di sicurezza.

#### *Assistenza tecnica*

- L'UE può mobilitare le competenze specializzate disponibili negli Stati membri per fornire formazione e consulenza alle istituzioni statali irachene in settori come la riforma della pubblica amministrazione, la riforma del settore della sicurezza, le misure antiterrorismo nel rispetto dei diritti dell'uomo e la sicurezza delle frontiere / la gestione integrata delle frontiere basandosi sulle disposizioni dell'APC UE-Iraq, e in particolare su quelle riguardanti la cooperazione di cui al Titolo III, che sono applicabili a titolo provvisorio.
- Nel settore della sicurezza, l'appoggio dell'UE potrebbe contribuire al rafforzamento delle capacità irachene per arginare il Daesh. Verrà quindi esaminata ulteriormente la possibilità di ricorrere a strumenti europei. Per evitare il sovrapporsi degli sforzi è importante tuttavia ricordare l'attuale impegno degli Stati membri a fornire sostegno militare all'Iraq, in primo luogo nell'ambito della coalizione internazionale per combattere il Daesh e dei suoi gruppi di lavoro così come attraverso la NATO, che sta prendendo in considerazione la possibilità di sostenere le Forze di sicurezza irachene nel quadro dell'iniziativa di sviluppo delle capacità di difesa. Per facilitare il ritorno degli sfollati interni ai territori sottratti al Daesh, potrebbe essere resa disponibile un'assistenza tecnica per le operazioni di sminamento e per la disattivazione degli ordigni esplosivi disseminati dal Daesh.
- Verrà fornita assistenza nello sviluppo di capacità antiterrorismo (aspetti civili), in modo coerente con l'impegno della coalizione internazionale e dei suoi gruppi di lavoro, per incoraggiare il governo iracheno ad adottare un approccio nuovo e globale in materia di lotta contro il terrorismo, basato sul rispetto dei diritti dell'uomo e incentrato sulla prevenzione. Fra i possibili settori oggetto di tale assistenza figurano il rafforzamento delle capacità, la raccolta, analisi, condivisione e protezione di intelligence, e la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

- L'impegno dell'Unione europea di promuovere le riforme istituzionali e giuridiche e l'integrazione dei diritti dell'uomo in tutte le politiche può basarsi sul progetto UE in corso a sostegno dello Stato di diritto finanziato tramite lo *strumento di cooperazione allo sviluppo* (DCI), sulle future misure di sostegno nel quadro della programmazione indicativa pluriennale 2014-2017 del DCI e sugli insegnamenti tratti dalla missione UE JUSTLEX.
- Su richiesta del governo iracheno, e a condizione che gli Stati membri possano finanziare queste operazioni, l'UE può ispirarsi una moltitudine di modelli e ricorrere a esperti, sia a livello nazionale che europeo (Comitato delle regioni), per fornire consulenza al governo iracheno sul modo migliore di attuare nella pratica il decentramento dei poteri.
- Sarà importante interloquire con il Consiglio dei Rappresentanti dell'Iraq. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali sono invitati a svolgere un ruolo di primo piano.
- L'UE presenterà dei piani d'emergenza per fornire rapidamente aiuti al governo iracheno negli sforzi da esso compiuti per ripristinare e potenziare i servizi di base nelle zone liberate dal Daesh, allo scopo di incoraggiare il ritorno volontario, sicuro e dignitoso, e il più veloce possibile, degli sfollati interni alle loro case, assicurando l'esistenza delle garanzie minime di protezione.

### **2.3.2 Sostenere i servizi di base, lo sviluppo economico e la lotta contro la corruzione**

L'Iraq potrà vivere una stabilità duratura solo se tutti i cittadini potranno godere della sua immensa ricchezza. Una cattiva gestione delle finanze pubbliche in generale e una diffusa corruzione hanno portato a un'inefficiente esecuzione del bilancio e a una scarsa qualità dei servizi, così come, in alcune aree, al degrado dell'ambiente e delle risorse naturali. A seguito della crisi della sicurezza l'economia è in declino, e il calo del prezzo del petrolio causa a sua volta una diminuzione delle entrate pubbliche e delle riserve valutarie. Per garantire la sostenibilità finanziaria necessaria per coprire l'aumento dei costi generati dalle necessità sociali e dalla sicurezza saranno indispensabili caute riforme economiche e di bilancio.

Per quanto riguarda il contesto imprenditoriale, per più di un decennio i risultati dell'Iraq sono stati molto al di sotto della media della regione, e uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del settore privato si individua nell'accesso al credito. Risulta necessaria una lotta senza quartiere contro la corruzione, un potenziamento delle capacità amministrative del paese, così come un urgente miglioramento nell'erogazione dei servizi sociali di base (istruzione, sanità) e nelle infrastrutture (elettricità, trasporti). Per garantire un progresso economico sostenibile occorrerà dare impulso al settore privato e promuovere un clima favorevole agli investimenti.

Una grossa sfida per l'Iraq sarà associare sviluppo sostenibile e aiuto umanitario, e mobilitare le risorse necessarie per dotare dei servizi di base gli sfollati e facilitare il ritorno e il reinserimento degli sfollati interni. Si tratta dell'erogazione di servizi di base quali l'acqua, l'energia, l'alloggio, l'istruzione scolastica e l'insegnamento superiore (l'azione di sviluppo delle capacità Erasmus+ è da poco a disposizione dell'Iraq), la sicurezza e l'accesso al finanziamento (ad. es. finanziamento delle PMI e microfinanziamento), con la dovuta attenzione per il rafforzamento del ruolo delle donne e la protezione delle risorse naturali.

#### ***Modalità dell'impegno dell'UE***

I principali obiettivi della cooperazione nell'ambito dell'APC UE-Iraq sono la stabilità macroeconomica, la sostenibilità del debito e l'efficacia della spesa pubblica. A questo fine la cooperazione potrebbe accompagnare le riforme economiche e del contesto imprenditoriale, in particolare nell'ambito dei sottocomitati per le questioni commerciali ed economiche e per l'energia e i trasporti. Le parti potrebbero esaminare: a) gli sviluppi macroeconomici; b) le

politiche economiche e di bilancio generali (gestione del reddito ottenuto dalle risorse naturali, ridimensionamento di sovvenzioni e sostegno alle imprese statali, investimenti nella distribuzione di energia elettrica, promozione di misure di sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, aumento delle esportazioni di petrolio e facilitazione delle esportazioni di gas in futuro – obiettivo a cui si prevede contribuiranno il Centro per l'energia UE-Iraq e le connesse misure di sostegno dell'UE e del governo iracheno); c) lo sviluppo del settore finanziario (ampliamento del mercato finanziario, più facile accesso al credito privato e maggiore inclusione finanziaria) e d) la messa a disposizione di informazioni e di competenze tecniche per contribuire a migliorare la produzione agricola. Sarà altresì presa in considerazione la cooperazione per ridurre al minimo l'impatto a lungo termine del settore energetico sull'ambiente e sul cambiamento climatico.

Può essere fornita un'assistenza tecnica attraverso il DCI e altri strumenti per migliorare la gestione delle finanze pubbliche (nel quadro di un impegno concertato da parte dell'FMI, della Banca mondiale e dell'UE) e sotto forma di consulenza sulle riforme economiche.

Il "Fondo Madad" e l'IcSP potrebbero apportare finanziamenti iniziali per associare sviluppo e aiuti umanitari. Questa operazione deve basarsi sul sostegno esistente e deve essere ampliata non appena possibile per far fronte a situazioni di sfollamento protratto e in preparazione del ritorno degli sfollati interni alle proprie case, al fine di gettare le fondamenta per la stabilità e per una crescita economica sostenibile.

Una volta predisposto un accordo quadro, la BEI – la banca dell'UE – potrà prendere in considerazione l'avvio di operazioni in Iraq, con particolare attenzione al sostegno dello sviluppo delle infrastrutture economiche e sociali. La BEI potrebbe mettere a disposizione le sue competenze tecniche fornendo servizi di consulenza a monte per l'individuazione e la preparazione dei progetti più importanti. Potrebbe poi continuare a sostenere tali progetti finanziandoli con capitale di rischio, con prestiti o con una combinazione delle due modalità. Forte della sua esperienza nelle aree di post-conflitto, la BEI potrebbe anche esaminare la possibilità di istituire e gestire appositi fondi fiduciari.

### **2.3.3 Sostenere la costruzione della pace, la riconciliazione nazionale e la giustizia di transizione**

Al di là delle riforme politiche, l'Iraq dovrebbe essere incoraggiato a seguire la via della riconciliazione nazionale e del dialogo intersettario, al fine di sviluppare un senso di cittadinanza staccato dall'identità settaria ed etnica e di promuovere la ricchezza della diversità culturale irachena. I gruppi della società civile irachena hanno un ruolo cardine da svolgere nella costruzione della pace, nella promozione dell'identità nazionale irachena, nella lotta contro la propaganda settaria, nella protezione del patrimonio e della diversità culturale, così come nella difesa di questi aspetti fondamentali davanti al governo.

Per quanto riguarda la questione della giustizia e della riparazione, il governo iracheno dovrà compiere scelte difficili, ad esempio avviando un processo nazionale di "verità e riconciliazione" che dovrebbe essere intersettario, e che dovrebbe interessarsi ai crimini perpetrati non solo dal Daesh e dai membri della comunità sunnita, ma anche dalla milizia sciita e dalla Forze di sicurezza irachene. Un tale processo potrebbe essere determinante nel rafforzamento del senso di cittadinanza irachena.

Potrebbe essere necessario un sostegno internazionale alle operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico / mantenimento della pace nelle zone in cui le comunità continuano ad essere in conflitto.

*Modalità dell'impegno dell'UE* – Nell'ambito dell'EIDHR e / o del "Fondo Madad" dovrebbe essere previsto un supporto agli organi giudiziari e parlamentari, così come alle organizzazioni della società civile, a sostegno delle attività di costruzione della pace e di giustizia di transizione.

Un aspetto importante per la riconciliazione saranno le indagini sui gravi crimini di guerra commessi e sulle gravi violazioni dei diritti dell'uomo perpetrate. A tale riguardo l'Unione europea dovrebbe sostenere l'impegno degli organi pubblici, delle ONG e della CPI.

### **3 – IPOTESI, CALENDARIO E RIESAME**

La capacità dell'Unione europea di realizzare gli obiettivi e le azioni esposti dipenderanno fortemente dall'evoluzione della situazione sul campo, compresa la lotta contro il Daesh, così come dalla volontà degli attori nazionali e regionali di agire in conformità con gli obiettivi formulati.

L'ideale sarebbe la sconfitta del Daesh e degli altri gruppi terroristici sia in Iraq che in Siria, e la contestuale soluzione dei problemi politici di questi paesi. La realizzazione di tutti gli obiettivi solo in Siria o in Iraq, senza corrispondenti progressi nell'altro paese, potrebbe pregiudicare la stabilità duratura e lo sviluppo economico nella regione.

Il presente quadro ha un orizzonte pluriennale. Per mantenere la propria pertinenza, dovrà essere molto flessibile e in grado di adattarsi agli sviluppi sul campo. Viene proposto di introdurre un riesame annuale per valutare l'impatto delle politiche dell'UE, che dovrebbe includere un'analisi della percezione delle politiche dell'Unione fra i loro principali destinatari in Siria, in Iraq e nell'insieme della regione al fine di garantire la necessaria e continua adesione della popolazione locale all'impegno dell'UE.

L'Unione europea deve garantire una comunicazione quanto più efficace possibile del suo impegno strategico, sia ai cittadini dell'UE - date le ripercussioni della crisi della Siria e dell'Iraq sull'Unione europea e gli impegni finanziari assunti - che alla popolazione locale dei due paesi e dell'intera regione.

**SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA**

**1. CONTESTO DELLA PROPOSTA / INIZIATIVA**

**1.1. Titolo della proposta / iniziativa**

Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza: "Elementi per una strategia regionale dell'UE relativa alla Siria e all'Iraq e alla minaccia rappresentata dal Daesh"

**1.2. Settore / settori interessati nella struttura ABM / ABB<sup>6</sup>**

Rubrica 4 – Ruolo mondiale dell'Europa  
TITOLO 19 — STRUMENTI DI POLITICA ESTERA  
TITOLO 21 — SVILUPPO E COOPERAZIONE  
TITOLO 22 — ALLARGAMENTO  
TITOLO 23 — AIUTI UMANITARI E PROTEZIONE CIVILE

**1.3. Natura della proposta / iniziativa**

- La proposta / iniziativa riguarda **una nuova azione**
- La proposta / iniziativa riguarda **una nuova azione a seguito di un progetto pilota / un'azione preparatoria<sup>7</sup>**
- La proposta / iniziativa riguarda **la proroga di un'azione esistente**
- La proposta / iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

**1.4. Obiettivi**

**1.4.1. Obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa**

Ruolo mondiale dell'Europa: Un ruolo più incisivo a livello mondiale

Il Medio Oriente sta attraversando una crisi profonda. I conflitti in Siria e in Iraq sono al tempo stesso il riflesso e il motore di questa crisi, che rischia sempre più di destabilizzare i paesi vicini (compresa la Turchia, paese candidato all'adesione all'UE) e l'insieme della regione. Queste crisi hanno provocato una catastrofe umanitaria, che ha colpito più di 13,5 milioni di persone costrette ad abbandonare la propria casa, e più di 17 milioni di persone necessitanti di aiuti umanitari (12,2 in Siria e 5,2 in Iraq).

Dopo più di quattro anni di violenti conflitti in Siria, la dichiarata volontà del Daesh di agire come uno Stato alternativo, ideologicamente radicale, si è rivelata attraente per gli estremisti sia della regione che al di fuori, in particolare di zone della Siria e

<sup>6</sup> ABM: *activity-based management* (gestione per attività) – ABB: *activity-based budgeting* (bilancio per attività).

<sup>7</sup> A norma dell'articolo 54, paragrafo 2, lettera a) o b), del regolamento finanziario.



dell'Iraq in cui l'autorità statale è collassata e regna un senso di emarginazione politica e socio-economica.

Nella sua qualità di importante attore della regione, l'UE deve garantire che userà la sua influenza e i suoi numerosi strumenti in modo efficace e coerente per proteggere le vite umane, la dignità umana e i diritti dell'uomo, e per aiutare a risolvere queste crisi in stretta collaborazione con i partner regionali e internazionali. L'Unione europea ha inoltre imperative ragioni di suo specifico interesse per accrescere il suo impegno in Siria, in Iraq e nei paesi vicini.

#### 1.4.2. *Obiettivi specifici e attività ABM / ABB interessate*

##### Attività ABM / ABB interessate

19.02 - Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace - Risposta alle crisi, prevenzione dei conflitti, costruzione della pace e preparazione alle crisi

21.02 – Strumento di cooperazione allo sviluppo

21.03 - Strumento europeo di vicinato (ENI)

21.04 – EIDHR

22.02 - Processo e strategia di allargamento

23.02 - Aiuti umanitari, aiuti alimentari e preparazione alle catastrofi

##### Obiettivi specifici dell'attività ABM – 19.02

In una situazione di crisi o al delinarsi di una crisi, contribuire rapidamente alla stabilità attraverso una risposta efficace che concorra a stabilire o ripristinare le condizioni essenziali per una corretta attuazione delle politiche e delle azioni esterne dell'Unione a norma dell'articolo 31 TUE.

##### Obiettivi specifici dell'attività ABM - 21.02

Contribuire allo sviluppo sostenibile e inclusivo nei paesi e nelle regioni partner e alla promozione della democrazia, dello Stato di diritto, della buona governance e del rispetto dei diritti dell'uomo, come previsto nel TUE, con lo scopo primario di eliminare la povertà.

##### Obiettivi specifici dell'attività ABM - 21.03

Promuovere le misure per l'instaurazione di un clima di fiducia e altre misure a favore della sicurezza e della prevenzione e risoluzione dei conflitti.

##### Obiettivi specifici dell'attività ABM – 21.04

Rafforzare il rispetto e l'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

##### Obiettivi specifici dell'attività ABM – 22.02

Sostenere lo sviluppo economico, sociale e territoriale.

##### Obiettivi specifici dell'attività ABM – 23.02

Fornire aiuti umanitari fondamentali per la sopravvivenza e protezione internazionale.

Tutti questi strumenti prevedono azioni a sostegno degli obiettivi stabiliti nella comunicazione:

Obiettivi comuni per la Siria, l'Iraq e gli altri paesi coinvolti

1. Promuovere l'impegno regionale a sostegno della sicurezza e di una pace duratura
2. Isolare e sconfiggere il Daesh come forza militare e come organizzazione terroristica e contrastarne l'influenza ideologica
3. Evitare il contagio a livello regionale e rafforzare la sicurezza alle frontiere
4. Fornire aiuti umanitari fondamentali per la sopravvivenza e protezione internazionale
5. Rafforzare le capacità locali di resilienza in Siria, in Iraq e nei paesi vicini colpiti

In Siria:

1. Lavorare per una transizione politica
2. Rafforzare l'opposizione moderata e gli attori della società civile
3. Erogare i servizi di base e contribuire alla ricostruzione dell'amministrazione nelle aree di minor violenza
4. Promuovere i diritti umani / il diritto internazionale umanitario e garantire la responsabilità
5. Preparare il futuro

In Iraq:

1. Aiutare il governo iracheno a concretizzare l'obiettivo dell'inclusività
2. Sostenere i servizi di base, lo sviluppo economico e la lotta contro la corruzione
3. Sostenere la costruzione della pace, la riconciliazione nazionale e la giustizia di transizione

## 1.5. Motivazione della proposta / iniziativa

### 1.5.1. *Necessità nel breve e lungo termine*

L'UE deve garantire un finanziamento durevole, prevedibile e commisurato alle necessità della regione, che sono senza precedenti.

### 1.5.2. *Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea*

L'UE è già in prima linea nel contesto dell'impegno internazionale per il sostegno alla popolazione siriana in particolare. La strategia proposta si baserà sulla *Strategia dell'UE in materia di antiterrorismo e combattenti stranieri* e sulla comunicazione congiunta *Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana*, completandole.

### 1.5.3. *Insegnamenti tratti da esperienze analoghe*

Diversi strumenti saranno utilizzati per affrontare la crisi sotto varie angolazioni e per evitare il suo propagarsi nei paesi vicini, sulla scia della comunicazione congiunta *Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana*. È fondamentale coordinare la risposta in modo efficace.

### 1.5.4. *Compatibilità ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti*

La proposta prende in considerazione una combinazione di vari strumenti. Le attività previste si rafforzano mutualmente e devono quindi essere realizzate, in ampia misura, in parallelo.

## 1.6. Durata e incidenza finanziaria

Proposta / iniziativa di **durata limitata**

- Proposta / iniziativa in vigore nel 2015 e nel 2016
- Incidenza finanziaria nel 2015 e nel 2016

## 1.7. Modalità di gestione previste<sup>8</sup>

**Gestione diretta** a opera della Commissione

- a opera dei suoi servizi, compreso il personale delle delegazioni dell'Unione
- a opera delle agenzie esecutive

**Gestione indiretta** con compiti di esecuzione del bilancio affidati:

- a paesi terzi od organismi da questi designati;
- a organizzazioni internazionali e rispettive agenzie (specificare)
- alla BEI e al Fondo europeo per gli investimenti
- agli organismi di cui agli articoli 208 e 209 del regolamento finanziario
- a organismi di diritto pubblico;

<sup>8</sup> Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb: [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

- a organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico nella misura in cui presentino sufficienti garanzie finanziarie;
- a organismi di diritto privato di uno Stato membro preposti all'attuazione di un partenariato pubblico-privato e che presentino sufficienti garanzie finanziarie;
- alle persone incaricate di attuare azioni specifiche nel settore della PESC a norma del titolo V del TUE, che devono essere indicate nel pertinente atto di base.
- *Se è indicata più di una modalità, fornire ulteriori informazioni alla voce "Osservazioni".*

#### Osservazioni

Le modalità di gestione saranno decise conformemente alle disposizioni degli strumenti pertinenti attraverso le rispettive decisioni di finanziamento.

## **2. MISURE DI GESTIONE**

### **2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni**

*Precisare frequenza e condizioni*

Saranno applicate le disposizioni su monitoraggio e relazioni previste dalle x basi giuridiche pertinenti.

### **2.2. Sistema di gestione e di controllo**

#### *2.2.1. Rischi individuati*

- 1) L'assenza di stabilità politica e amministrativa nei paesi partner può creare problemi in sede di elaborazione dei programmi, ritardare l'erogazione dei fondi e nuocere all'efficacia.
- 2) La scarsa diffusione delle informazioni può ostacolare la risoluzione di questioni problematiche connesse alla gestione degli aiuti.

#### *2.2.2. Informazioni riguardanti il sistema di controllo interno istituito*

Le modalità di controllo previste sono conformi alle norme di controllo interno della Commissione, secondo quanto indicato nei piani di gestione dei servizi pertinenti.

Nel settore degli aiuti umanitari vige un efficace sistema di controllo basato sul ricorso a esperti esterni che effettuano valutazioni ex ante dei progetti, monitoraggio e valutazioni. I progetti umanitari sono soggetti a revisioni contabili esterne.

### **2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità**

*Precisare le misure di prevenzione e tutela in vigore o previste*

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la lotta contro le frodi e le irregolarità costituiscono parte integrante delle pertinenti basi giuridiche. Il monitoraggio amministrativo degli appalti e dei pagamenti sarà affidato all'ordinatore competente, mentre per gli aiuti umanitari la responsabilità ricade sulla sede centrale, con l'assistenza di esperti ECHO sul campo. Sarà prestata particolare attenzione alla natura delle spese (ammissibilità delle spese), al rispetto dei bilanci (spesa effettiva) e alla verifica delle informazioni e della documentazione (prove di spesa).

### 3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA / INIZIATIVA

#### 3.1. Rubrica / rubriche del quadro finanziario pluriennale e linea / linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	Diss. / Non diss. <sup>9</sup>	di paesi EFTA <sup>10</sup>	di paesi candidati <sup>11</sup>	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario
4	23.02.01 HUMA- Aiuti umanitari	Diss. / Non diss.	NO	NO	NO	NO

#### 3.2. Incidenza prevista sulle spese

##### 3.2.1. Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese

Mio EUR (al terzo decimale)

<sup>9</sup> Diss. = stanziamenti dissociati / Non diss. = stanziamenti non dissociati.

<sup>10</sup> EFTA: Associazione europea di libero scambio.

<sup>11</sup> Paesi candidati e, se del caso, paesi potenziali candidati dei Balcani occidentali.

<b>Rubrica del quadro finanziario pluriennale</b>	Numero	Rubrica 4 – Ruolo mondiale dell'Europa
---	--------	--

DG: ECHO			Anno N <sup>12</sup>	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	Inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			TOTALE
• Stanziamenti operativi										
23.02.01 Erogazione rapida ed efficace di aiuti umanitari e alimentari	Impegni	(1)	50							50
	Pagamenti	(2)	50							50
	Pagamenti	(2a)								
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici <sup>13</sup>			N / P							
<b>TOTALE degli stanziamenti per la DG ECHO</b>	Impegni	=1+1a +3	50							50
	Pagamenti	=2+2a +3	50							50

• TOTALE degli stanziamenti operativi	Impegni	(4)	50							50
---------------------------------------	---------	-----	----	--	--	--	--	--	--	----

<sup>12</sup> L'anno N è l'anno in cui inizia a essere attuata la proposta / iniziativa.

<sup>13</sup> Assistenza tecnica e / o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e / o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

	Pagamenti	(5)	50								<b>50</b>
• TOTALE degli stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici		(6)	<b>N / A</b>								
<b>TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 4</b> del quadro finanziario pluriennale	Impegni	=4+ 6	50								<b>50</b>
	Pagamenti	=5+ 6	50								<b>50</b>

3.2.2. *Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa*

3.2.1.1. Sintesi

- La proposta / iniziativa non comporta l'utilizzo di stanziamenti di natura amministrativa

3.2.1.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta / iniziativa non richiede risorse umane supplementari.

3.2.3. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta / iniziativa è compatibile con il quadro finanziario pluriennale attuale
- La proposta / iniziativa richiede una riprogrammazione della pertinente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

I fondi aggiuntivi a copertura delle attività individuate nella presente scheda saranno totalmente finanziati mediante riassegnazione e riprogrammazione delle dotazioni degli strumenti per l'azione esterna di cui alla rubrica 4 del quadro finanziario pluriennale. La Commissione proporrà un trasferimento dalla riserva per gli aiuti d'emergenza alla linea aiuti umanitari nel 2015, e ogni riassegnazione di impegni necessaria nel 2016 si effettuerà nel quadro della procedura di bilancio 2016.

Le fonti di finanziamento sono descritte nella tabella in appresso.



**Pacchetto di misure per due anni (2015-2016) per la crisi in Siria e nei paesi vicini**

*(Stanziamenti d'impegno)*

<b>DG</b>	<b>Strumenti finanziari R4</b>	<b>2015 milioni di EUR</b>	<b>2016 milioni di EUR</b>	<b>2015-2016 milioni di EUR</b>
ECHO	HUMA - HIP Siria Iraq	200	200	<b>400</b>
NEAR	ENI – Crisi siriana	72	72	<b>144</b>
	IPA - Turchia	78	78	<b>156</b>
DEVCO	DCI	50	50	<b>100</b>
FPI	IcSP	35	35	<b>70</b>
DEVCO	EIDHR	7	8	<b>15</b>
ECFIN	Garanzia di prestiti*		65	<b>65</b>
EAR	Riserva per gli aiuti d'urgenza *	50		<b>50</b>
<b>Totale</b>		<b>492</b>	<b>508</b>	<b>1,000</b>

\* Questi stanziamenti saranno proposti per un trasferimento (nel 2015) o per una riassegnazione (nel progetto di bilancio 2016) agli strumenti pertinenti di attuazione.

*3.2.4. Partecipazione di terzi al finanziamento*

- La proposta / iniziativa non prevede cofinanziamenti da terzi.

**3.3. Incidenza prevista sulle entrate**

- X La proposta / iniziativa non ha incidenza finanziaria sulle entrate.