

Bruxelles, 13 novembre 2017
(OR. en)

14191/17

CFSP/PESC 997	CSDP/PSDC 623
COPS 352	CYBER 175
CIVCOM 219	DEVGEN 250
CLIMA 301	ENER 434
COAFR 297	ENV 914
COEST 303	FIN 712
COHAFA 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
in data:	13 novembre 2017
Destinatario:	delegazioni
n. doc. prec.:	14173/17
Oggetto:	Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE - Conclusioni del Consiglio (13 novembre 2017)

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sull'approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE, adottate dal Consiglio nella 3574^a sessione, tenutasi il 13 novembre 2017.

**UN APPROCCIO STRATEGICO ALLA RESILIENZA NELL'AZIONE ESTERNA
DELL'UE**

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO

1. Il Consiglio accoglie con favore l'approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE delineato nella comunicazione congiunta dell'alto rappresentante e della Commissione¹. Invita l'alto rappresentante, la Commissione e gli Stati membri a proseguire i lavori sulla base delle sue raccomandazioni e delle dieci considerazioni orientative individuate, e a integrarle in tutti i filoni di lavoro pertinenti. Tali lavori costituiranno uno dei principali pilastri dell'attuazione della strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea.
2. L'UE si è impegnata a raggiungere una serie di obiettivi trasformativi in materia di sviluppo, ambiente, cambiamenti climatici, aiuti umanitari, diritti umani, politica estera e di sicurezza. L'approccio strategico dell'UE alla resilienza mira a garantire e sostenere i progressi verso questi obiettivi, nel contesto di un mondo più connesso, controverso e complesso, riconoscendo nel contempo il ruolo dell'azione esterna dell'UE nel contribuire alla resilienza all'interno dell'Unione nonché nel suo immediato vicinato e oltre. A tal fine la collaborazione con i partner dell'UE mira a:
 - rafforzare la preparazione e la capacità di adattamento di Stati, società, comunità e singoli individui alle pressioni e agli impatti politici, strutturali, socioeconomici, ambientali, climatici, demografici, sociali o di sicurezza;
 - sostenere la capacità dei paesi partner e delle società civili confrontati a notevoli pressioni interne o esterne di costruire, sostenere o ripristinare le funzioni pubbliche essenziali nel pieno rispetto della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, promuovendo nel contempo la coesione sociale e politica nonché la sicurezza e la stabilità inclusive a lungo termine e lo sviluppo sostenibile;

¹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio: un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE. JOIN(2017) 21 final del 7.6.2017.

- sviluppare la capacità esistente di società, comunità e singoli individui di gestire le opportunità e i rischi in maniera pacifica e stabile, nonché di sostenere o ripristinare i mezzi di sussistenza in caso di pressioni e impatti ricorrenti.
3. Nell'ambito del suo approccio strategico alla resilienza l'UE svilupperà un più ambizioso approccio politico, strutturale, di lungo termine e legato al contesto specifico per affrontare le vulnerabilità e i rischi soggiacenti nel suo ambiente esterno e reagire a fattori e dinamiche di fragilità. L'UE e i suoi Stati membri promuoveranno un approccio dinamico e pluridimensionale alla resilienza in linea con gli impegni assunti nell'ambito del consenso europeo sullo sviluppo, riconoscendo nel contempo che integrare la resilienza nelle politiche nazionali e locali è in primo luogo di competenza di ciascun paese. L'UE attribuirà maggiore importanza ad anticipare le pressioni e gli impatti destabilizzanti, anche riconoscendo la specifica vulnerabilità di determinati gruppi all'interno delle società, in termini di preparazione e di prevenzione. Affronterà le cause profonde dei flussi di rifugiati, della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, sviluppando nel contempo migliori meccanismi per valutare i flussi e gli impatti futuri sui paesi di transito e di origine. Sarà aumentata la flessibilità dei programmi dell'UE a livello regionale e nazionale, che dovranno individuare, sfruttare e rafforzare più efficacemente i fattori locali di resilienza e impegnarsi maggiormente a livello comunitario. Tale approccio rifletterà l'impegno assunto nell'ambito dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile di "non lasciare indietro nessuno", e di costruire istituzioni efficaci, inclusive e in grado di rendere conto del loro operato a tutti i livelli. Dovrebbe inoltre rispecchiare pienamente la dimensione di genere e garantire i diritti e la partecipazione delle donne e delle ragazze.
4. L'UE porrà maggiore enfasi sulla necessità di affrontare le esigenze risultanti dalle crisi prolungate e di spezzare i cicli ricorrenti di crisi, promuovendo nel contempo il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, nonché il rispetto del diritto internazionale. A tal fine, il Consiglio lavorerà di concerto con l'alto rappresentante e la Commissione al fine di mobilitare più efficacemente le capacità dell'UE e dei suoi Stati membri in ambito politico e diplomatico, nonché in materia di prevenzione dei conflitti, mediazione e costruzione della pace, come pure in materia di assistenza umanitaria e allo sviluppo, rispettando nel contempo il mandato e i principi distinti dell'azione umanitaria.

5. La politica esterna dell'UE in tutti i suoi aspetti deve svolgere un ruolo diretto nel contribuire alla resilienza all'interno dei confini dell'UE, segnatamente migliorando l'individuazione e la risoluzione delle crisi esterne che incidono sugli interessi dell'Unione e sulla sicurezza dei suoi cittadini. In questo contesto il Consiglio invita l'alto rappresentante e la Commissione a individuare e rafforzare i collegamenti tra la politica esterna dell'UE, inclusa la PSDC, e l'agenda europea sulla sicurezza nella salvaguardia dei valori e degli interessi dell'UE. L'UE proseguirà inoltre i suoi lavori in materia di lotta alle minacce ibride, sicurezza informatica, comunicazione strategica, prevenzione e contrasto del terrorismo e dell'estremismo violento e potenziamento della sicurezza delle infrastrutture critiche. Il rafforzamento della resilienza dei partner dell'UE nell'immediato vicinato e oltre riveste un'importanza particolare. Il Consiglio incoraggia l'alto rappresentante e la Commissione a portare avanti l'attuazione del riesame della politica europea di vicinato, inclusa la sua dimensione della sicurezza. Il Consiglio rammenta altresì l'importanza di garantire finanziamenti adeguati - inclusa la possibilità, a tempo debito, di prevedere uno strumento dedicato di portata geografica flessibile - per sostenere la riforma e lo sviluppo delle capacità del settore della sicurezza nei paesi partner, come stabilito nelle sue conclusioni del 18 maggio 2017 sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE. Nel rispetto dell'autonomia del proprio processo decisionale, l'UE rafforzerà inoltre la cooperazione in materia di resilienza con il sistema delle Nazioni Unite e la Nato, nonché con l'OSCE e le altre organizzazioni regionali pertinenti, in particolare in Africa.
6. Il Consiglio rammenta l'importanza della resilienza nelle attività in corso volte a rendere operativa la connessione tra azione umanitaria e sviluppo, che dovrebbero essere attuate in linea con le conclusioni del Consiglio di maggio, partendo da una serie di paesi pilota. Accoglie con favore i lavori in corso sull'approccio integrato ai conflitti violenti e alle crisi, che intende consolidare gli sforzi dell'UE volti a prevenire e risolvere i conflitti e promuovere la pace sostenibile, e sarà dotato di una spiccata dimensione di resilienza.
7. Al fine di accrescere l'impatto dell'azione esterna dell'UE, il Consiglio invita l'alto rappresentante, la Commissione e gli Stati membri a proseguire i lavori sui quattro elementi costitutivi seguenti, come illustrato dalla comunicazione congiunta:

- **miglioramento dell'analisi condivisa dei rischi a livello nazionale e regionale**, in modo da orientare meglio la strategia, il dialogo politico, la programmazione del sostegno allo sviluppo e l'erogazione di assistenza umanitaria. Si dovrebbe prevedere la semplificazione delle attuali procedure di valutazione, con l'obiettivo di creare un'unica valutazione per paese succinta che integri in modo più sistematico e dinamico le informazioni della rete diplomatica dell'UE, degli Stati membri, delle missioni e operazioni PSDC, delle agenzie specializzate e degli altri servizi e, se del caso, degli attori umanitari e dello sviluppo, tenendo debitamente conto dei rispettivi mandati;
- **monitoraggio più dinamico delle pressioni esterne** che potrebbero minare significativamente il processo di sviluppo o la sicurezza di un paese partner o avere conseguenze gravi per la resilienza dell'Unione. Si dovrebbe fare in modo che i segnali di allerta precoce si traducano in azioni tempestive di prevenzione e in una risposta politica e operativa dell'UE più efficace. Al riguardo occorre sviluppare ulteriormente i piani relativi a una prospezione temporale di tre-sei mesi. Il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE dovrebbe essere ulteriormente sviluppato al fine di integrare indicatori appropriati di resilienza;
- **integrazione**, per quanto possibile e appropriato nel quadro degli strumenti esistenti, **dell'approccio di resilienza nella programmazione attuale dell'UE e nelle riflessioni sul futuro finanziamento dell'azione esterna dell'UE**;
- **sviluppo di politiche e pratiche internazionali in materia di resilienza**, tramite il dialogo politico, il dialogo politico settoriale e la politica in materia di investimenti esterni, nonché il dialogo con la società civile e gli altri attori dello sviluppo a tutti i livelli. Occorre sviluppare una cooperazione più stretta e una condivisione delle migliori pratiche con i partner multilaterali, incluso il sistema delle Nazioni Unite, la Banca mondiale, l'OCSE, la BERS e le organizzazioni regionali e subregionali.

8. Il Consiglio monitorerà e valuterà i progressi compiuti sugli aspetti illustrati nelle presenti conclusioni, tornando, se del caso, sulla questione.

Dieci considerazioni per orientare l'approccio strategico alla resilienza

È possibile individuare le seguenti considerazioni per orientare l'approccio efficace e strategico alla resilienza:

1. **Rafforzare la resilienza è un mezzo e non un fine.** L'approccio strategico dell'UE alla resilienza si basa su punti di forza costitutivi, istituzionali e sociali nei paesi partner e mira a raggiungere uno sviluppo sostenibile a lungo termine od obiettivi di sicurezza. Lo scopo è quello di garantire progressi verso gli obiettivi affrontando le vulnerabilità e i rischi strutturali soggiacenti. L'approccio riconosce che lo sviluppo e il progresso verso la democrazia, la pace e la sicurezza non sono processi lineari e gli approcci settoriali, da soli, non sono sempre sufficienti ad assicurare risultati sostenibili.
2. **La comprensione dei fattori di resilienza in un determinato contesto può aiutare la preparazione per contrastare le pressioni e gli imprevisti in modo più efficace.** A tal fine è necessaria una corretta comprensione dei collegamenti tra diverse parti dei sistemi complessi che disciplinano e supportano gli Stati, le società e le comunità e delle modalità con cui reagiscono a crisi improvvise e a pressioni ricorrenti o a lungo termine.
3. **La resilienza è legata a contesti specifici e richiede approcci specifici.** Sebbene i sistemi resilienti abbiano una serie di caratteristiche comuni, spetterà agli operatori e ai soggetti locali elaborare definizioni operative specifiche per ciascun contesto. Il ruolo dell'UE e di altri soggetti esterni consiste nel sostenere questo processo e promuovere società più forti per individuare e risolvere i loro problemi. Ciò impone ai responsabili politici e ai partner per lo sviluppo di adottare un approccio a lungo termine dotato della necessaria flessibilità per adattarsi a nuove esigenze e perfezionamenti in corso d'opera.

4. **Individuare e sviluppare le fonti positive di resilienza esistenti è importante quanto reperire e affrontare le vulnerabilità.** Può trattarsi di sistemi democratici, istituzionali o informali, di buon governo o di amministrazione della giustizia, di istituzioni e organizzazioni non statali, di norme culturali e prassi consolidate o di soluzioni ad hoc elaborate a livello locale che integrano le capacità statali o ovviano alla loro assenza. **La resilienza deve essere affrontata a più livelli - Stato, società e comunità.** I governi locali e la società civile spesso sono il terreno in cui la resilienza può mettere radici e prosperare a livello di comunità locale. Le donne hanno un ruolo specifico ed essenziale che deve essere riconosciuto e valorizzato, affrontando nel contempo le cause strutturali della disparità di genere.
5. **La resilienza è un fattore di trasformazione e non di mantenimento dello status quo.** Se da un lato la resilienza serve a sostenere l'identità essenziale e le capacità degli Stati, delle società e delle comunità di far fronte a pressioni destabilizzanti, dall'altro lato essa ha anche la funzione di assicurare la loro capacità di adattarsi e riformarsi per sopperire a nuovi bisogni. È fondamentale che la dimensione di trasformazione insita nella resilienza sia valorizzata.
6. **La resilienza richiede un approccio politico.** La responsabilità di provvedere ai bisogni dei cittadini ricade in primo luogo sui governi e l'assistenza internazionale non dovrebbe essere un surrogato della responsabilità locale e dell'azione politica. Tutti i paesi si sono impegnati a favore di obiettivi di sviluppo sostenibile, che comprendono riferimenti specifici al rafforzamento della resilienza. Ne consegue che spetta in primo luogo a ciascun paese integrare la resilienza nei quadri strategici nazionali e locali al proprio interno. Tuttavia, l'UE e gli Stati membri possono sostenere il rafforzamento della resilienza sollevando la questione come parte integrante del dialogo politico, anche ai massimi livelli.
7. **La resilienza richiede una programmazione consapevole dei rischi.** Le azioni che affrontano le diverse cause soggiacenti della fragilità dovrebbero essere corredate di misure di gestione dei rischi, in modo da proteggere le popolazioni da shock e stress, limitare l'impatto di questi eventi mediante risposte rapide e facilitare una rapida ripresa.

8. Non è sempre possibile affrontare pressioni persistenti alla loro origine o sfuggire alle conseguenze di una crisi repentina. Ma affrontare i problemi nel momento in cui insorge una crisi è di gran lunga l'opzione più costosa. Perciò è importante **integrare sin dall'inizio la flessibilità e l'adattabilità ai cambiamenti nell'elaborazione dei programmi**. Occorre anche riflettere sul fatto che il rafforzamento o l'indebolimento di una parte di un sistema può causare pressioni su altre parti dello stesso sistema.
9. **Alla rapidità dei segnali di allerta deve corrispondere la tempestività dell'azione.** Poiché non è possibile evitare tutti i rischi, un efficace approccio di resilienza richiede che i responsabili politici possano individuare e valutare le pressioni a lungo, medio e breve termine e adottare rapidamente misure efficaci. Ne deriva che una valutazione completa deve essere collegata a processi decisionali appropriati. Non si tratta solo di shock (come nel caso di calamità naturali, conflitti fra Stati o crisi economiche), ma anche di crisi a lenta evoluzione, pressioni ricorrenti o i cui effetti si accumulano sul lungo termine fino a raggiungere un punto di non ritorno (cambiamenti demografici, degrado ambientale, cambiamenti climatici, pressioni migratorie e altri fenomeni cronici).
10. **Il punto di partenza operativo è una più ampia analisi dei punti di forza, dei punti deboli e delle pressioni.** Stati e società si basano su complesse interdipendenze tra i soggetti politici e di sicurezza, il settore privato, la società civile, le comunità e gli individui. Le politiche settoriali tradizionali possono non essere in grado di individuare tutti i fattori di vulnerabilità con le loro interconnessioni o prevedere come un sistema nel suo complesso risponderà alle pressioni, comprese eventuali conseguenze per altri Stati. Ne deriva che, per un dato risultato, i rischi (e la capacità di gestirli) devono essere analizzati a diversi livelli, in particolare nei punti in cui uno o più fattori di resilienza dipendono dalla resilienza di altri soggetti o in cui le relazioni di potere tra diversi livelli della società hanno un ruolo importante. Di norma ne scaturirà un approccio "multirischio", che integrerà l'analisi a livello regionale, statale, di organizzazione, di comunità e individuale.
-