



COMMISSIONE  
EUROPEA

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

Bruxelles, 3.10.2012  
JOIN(2012) 27 final

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

**SOSTEGNO DELL'UE A UN CAMBIAMENTO SOSTENIBILE  
NELLE SOCIETÀ IN FASE DI TRANSIZIONE**

{SWD(2012) 282 final}

## INDICE

|      |                                                                                             |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | IN CHE MODO L'UE PUÒ CONTRIBUIRE A CREARE LE CONDIZIONI PER UNA TRANSIZIONE RIUSCITA? ..... | 5  |
| 1.1. | Sostegno al processo politico inclusivo e alla governance .....                             | 5  |
| 1.2. | Sostegno al potenziamento delle istituzioni e allo Stato di diritto .....                   | 6  |
| 1.3. | Sostegno allo sviluppo economico e sociale.....                                             | 7  |
| 1.4. | Sostegno alla prevenzione dei conflitti, alla pacificazione e alla sicurezza.....           | 9  |
| 2.   | IN CHE MODO L'UE PUÒ MIGLIORARE I SUOI STRUMENTI E IL SUO APPROCCIO? .....                  | 10 |
| 2.1. | Rispondere alle esigenze delle società dei partner .....                                    | 10 |
| 2.2. | Radicare il processo con i primi risultati .....                                            | 11 |
| 2.3. | Applicare incentivi, vincoli e condizioni .....                                             | 12 |
| 2.4. | Coinvolgere tutte le parti interessate.....                                                 | 14 |
| 2.5. | Migliorare la condivisione delle conoscenze e la capacità di sviluppo .....                 | 15 |
| 2.6. | Cooperare con gli Stati membri, gli altri donatori e le organizzazioni .....                | 16 |

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

**SOSTEGNO DELL'UE A UN CAMBIAMENTO SOSTENIBILE  
NELLE SOCIETÀ IN FASE DI TRANSIZIONE**

**Finalità e contesto**

Ovunque nel mondo le persone aspirano alla libertà politica, alla sicurezza per se stesse e la loro famiglia, a un governo responsabile, alle opportunità economiche e alla giustizia. Per soddisfare tali aspirazioni molti paesi, compresi i paesi confinanti dell'UE, hanno recentemente intrapreso o stanno avviando riforme sostanziali – riforme volte a trasformare le loro società in democrazie inclusive, desiderose e capaci di rispondere alle esigenze e alle aspirazioni della popolazione e, in alcuni casi, di normalizzare le relazioni con la comunità internazionale e i paesi vicini.

L'UE ha maturato considerevole esperienza nei processi di transizione, sia a livello interno sia sostenendo gli sforzi di altri paesi del vicinato e di altre regioni del mondo. In particolare, la politica di allargamento dell'Unione si è rivelata uno strumento potente per favorire la trasformazione sociale. I paesi che sono già entrati a far parte dell'Unione, in particolare quelli che vi hanno aderito nel 2004 e 2007, e i paesi candidati all'adesione, hanno subito una radicale trasformazione a seguito delle riforme economiche e democratiche imposte a fronte dell'adesione<sup>1</sup>. La stretta interrelazione tra pace, stabilità, democrazia e prosperità è emersa anche in altri contesti, inclusa la politica europea di vicinato (PEV), la cooperazione allo sviluppo e la politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE (PESD).

La presente comunicazione si propone di esaminare cosa può fare l'UE, sulla base della propria esperienza, per aiutare i paesi in fase di transizione a completare con successo trasformazioni sostenibili e stabilisce anche una serie di misure concrete atte a migliorare le modalità di sostegno dell'UE a questi paesi, affinché possano realizzare riforme durature ed evitare derive.

In particolare, la comunicazione affronta le situazioni in cui il processo di riforma deve essere ulteriormente sostenuto affinché siano realizzati cambiamenti duraturi ed efficaci. Il concetto di “transizione” è inteso in senso ampio, in modo da comprendere la stabilizzazione, la trasformazione della società, lo sviluppo delle istituzioni e un consolidamento delle riforme. Benché la comunicazione non si riferisca specificamente ai paesi fragili e alle situazioni di conflitto, che pongono sfide specifiche e richiedono una diversa serie di misure di sostegno dell'UE, alcune delle esperienze citate nel presente documento possono comunque essere utili anche in tali casi.

La transizione pone sfide molto diverse da un paese all'altro, come descritto nel documento di accompagnamento (documento di lavoro dei servizi della Commissione). Il processo può essere pacifico o indotto da una crisi; portare con sé incertezze, rischi e a volte anche minacce alla stabilità nazionale o regionale. L'esperienza mostra che le transizioni possono fallire e il

---

<sup>1</sup> Cfr. il Compendio europeo in materia di transizione.

fallimento può generare alti costi politici, sociali ed economici per la società. Ai fini di un efficace processo di transizione le riforme devono essere consolidate e rese sostenibili a lungo termine, in un clima di stabilità e di fiducia. In alcuni casi, è necessario anche prevenire i conflitti, e al contempo promuovere e gestire il cambiamento pacifico. A tal fine, il processo deve essere generato internamente, avere natura inclusiva e affrontare in modo completo le pertinenti sfide politiche, sociali ed economiche.

Per contribuire a un cambiamento sostenibile nelle società in via di transizione, l'UE dovrebbe:

- mobilitare tutti i suoi strumenti in una risposta organica, mirata e a lungo termine che tenga conto delle esigenze del paese partner e delle motivazioni profonde che alimentano l'aspirazione della popolazione al cambiamento sociale;
- promuovere la governance democratica, i diritti dell'uomo e lo Stato di diritto, il benessere economico e sociale a livello nazionale e regionale, nonché la pace e la stabilità, in modo da contribuire a riforme sostenibili sul piano sociale, economico, politico e ambientale e all'integrazione regionale;
- agire in modo da aumentare la titolarità dei paesi partner nei confronti del processo di riforma, e da incoraggiare lo scambio di esperienze senza imporre modelli specifici.

A tal fine, l'UE dovrebbe:

- basare la sua risposta su un'adeguata **valutazione delle esigenze**, tenendo pienamente conto delle principali sfide che i paesi partner devono affrontare;
- esplorare le possibilità di **realizzare velocemente progressi** sugli aspetti concernenti le libertà fondamentali, la produzione di reddito e la fornitura di servizi pubblici nella fase iniziale della transizione, per incoraggiare la popolazione a continuare a sostenere le riforme;
- usare **incentivi e condizionalità** in modo più coerente ed efficiente;
- **coinvolgere** nei processi di riforma e nei dialoghi politici **tutti i soggetti e gli organismi portatori di interesse**, quali le parti sociali ed economiche, il settore privato, altre associazioni della società civile, e le organizzazioni regionali;
- investire di più nella creazione di istituzioni imparziali – espressione dello Stato di diritto - per garantire che le riforme intraprese siano anche **attuare e applicate nella pratica**; estendere lo sviluppo delle capacità **al di là delle istituzioni** per migliorare l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici, come la sicurezza e la giustizia;
- fare un uso efficiente della **condivisione delle conoscenze** e dei metodi di **sviluppo delle capacità**, compreso l'uso dell'esperienza nel settore della transizione maturata dagli Stati membri dell'UE;
- avviare una **cooperazione e un coordinamento efficienti** con gli Stati membri dell'UE, compresa l'eventuale programmazione comune, e con altri donatori e operatori.

## **1. IN CHE MODO L'UE PUÒ CONTRIBUIRE A CREARE LE CONDIZIONI PER UNA TRANSIZIONE RIUSCITA?**

Spetta a ciascun paese partner determinare in che modo intende gestire il proprio processo di transizione e di trasformazione. L'UE, a sua volta, può utilizzare il suo sostegno per favorire i processi locali e contribuire a creare condizioni favorevoli. A questo scopo, deve rispettare la titolarità del processo del paese partner, ed applicare il principio della coerenza delle strategie politiche per lo sviluppo di politiche nell'ambito di iniziative che riguardano i paesi in via di sviluppo e il principio della concentrazione settoriale in materia di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, il sostegno dell'UE deve tener conto che un processo di transizione democratica ed economica avviene nel lungo termine. Un approccio globale e duraturo consentirà all'UE di sostenere e ravvivare processi di transizione spesso instabili o stagnanti.

Evidentemente, la portata del cambiamento e la sua rapidità possono variare molto a seconda del paese partner. Allo stesso tempo, le riforme devono affrontare le lacune esistenti. Le riforme politiche non sono sufficienti in mancanza di un potere giudiziario indipendente e responsabile, di un'autorità garante della concorrenza e di una politica anticorruzione efficace, in quanto condizioni necessarie per consentire agli investimenti di promuovere lo sviluppo economico. È importante anche il buon coordinamento tra le diverse autorità coinvolte negli sforzi di riforma. Nei paesi in via di adesione, per esempio, il fatto che i governi abbiano istituito ministeri o uffici per l'integrazione europea con funzioni di coordinamento e abbiano seguito un programma chiaramente definito di allineamento alle norme europee e all'acquis dell'UE ha aiutato i governi a concentrarsi su un programma di riforma globale.

La sequenza delle riforme da realizzare dipende in larga misura dal contesto ed è necessario cercare un equilibrio tra le riforme ad effetto immediato, che servono a mantenere lo slancio politico e sociale, e le misure volte a mantenere il sostegno popolare per l'intero processo e per le riforme a lungo termine. La necessaria combinazione di politiche varia a seconda delle esigenze e delle aspirazioni del paese interessato e delle motivazioni profonde che sottendono alla volontà della popolazione di cambiare la società.

### **1.1. Sostegno al processo politico inclusivo e alla governance**

La politica di allargamento dell'UE è l'approccio più completo per sostenere processi politici inclusivi e la governance. Le istituzioni democratiche, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo sono al centro dei criteri di adesione. La sostanziale transizione dai regimi comunisti a una reale democrazia negli Stati membri dell'Europa centrale e orientale è stata resa possibile dalla determinazione dei cittadini e dalla volontà politica delle autorità elettive. Questi processi sono stati sostenuti dall'UE, anche mediante finanziamenti, consulenze specialistiche e il processo dei negoziati di adesione.

L'UE continua a consolidare il suo sostegno per la democrazia in tutto il mondo, in linea con le conclusioni del Consiglio del 2009 che richiedono un approccio globale dell'UE<sup>2</sup>. Gli esempi di Tunisia e Bolivia illustrano l'uso di tutti gli strumenti pertinenti a livello UE<sup>3</sup>.

Il sostegno dell'UE è incentrato su quattro fronti principali: avvio di processi costituzionali ed elettorali; rafforzamento delle istituzioni democratiche; rafforzamento della società politica e

---

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio dell'UE sul sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'UE, Bruxelles, 17 novembre 2009, e relativo programma d'azione.

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.1.1.

civile; graduale sviluppo di una cultura politica democratica. La tradizionale attenzione a **elezioni credibili** e alla **sicurezza**, e al rafforzamento del **potere esecutivo del governo**, si sta progressivamente spostando verso assemblee costituenti e **organi legislativi**, a loro volta in fase di consolidamento, e la messa in atto di adeguati sistemi di controlli e di garanzie<sup>4</sup>. L'UE sta inoltre intensificando il suo impegno con i **partiti politici** (in Tunisia, ad esempio) su base non partitica attraverso attività di sviluppo delle capacità e la facilitazione di dialoghi multilaterali.

Inoltre, la politica di sviluppo dell'UE si è strategicamente spostata verso una maggiore attenzione per i diritti dell'uomo, la democrazia, lo Stato di diritto e ad altri elementi del buon governo, proponendo un aumento del numero di programmi di cooperazione dell'UE che saranno dedicati a questo settore<sup>5</sup>.

L'UE e i suoi Stati membri stanno inoltre rafforzando l'efficacia e la coerenza dell'azione a sostegno dei diritti dell'uomo nei paesi partner. A tal fine, sono in fase di sviluppo **strategie** a vasto raggio in materia di **diritti dell'uomo specifiche per paese**, che individuano aree prioritarie per l'azione dell'UE, informano i dialoghi politici e quelli in materia di diritti dell'uomo a tutti i livelli e saranno tenute in debita considerazione ai fini della definizione delle politiche e della programmazione e dell'attuazione dell'assistenza finanziaria, compreso il sostegno al bilancio. Tali strategie saranno prese in considerazione anche nelle relazioni sui progressi compiuti nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV), al fine di garantire che il principio ““more for more” sia applicato coerentemente in tutta la regione PEV.

Attualmente l'UE sta anche migliorando i suoi strumenti analitici per le **strategie di democratizzazione** attraverso profili di democrazia in casi pilota che mappano le strutture e i processi politici ed informano sia la programmazione UE che il dialogo politico. Essi forniscono, in particolare, informazioni sull'ordinamento giuridico, la divisione dei poteri a livello orizzontale e verticale, la costituzione e il sistema elettorale, l'efficienza e l'efficacia dello Stato di diritto e del settore pubblico e la capacità di quest'ultimo di trainare e/o contribuire a uno sviluppo sostenibile.

## **1.2. Sostegno al potenziamento delle istituzioni e allo Stato di diritto**

L'istituzione e il consolidamento di istituzioni indipendenti, trasparenti ed efficaci sono estremamente importanti per creare un clima di fiducia in un paese in via di transizione e per gettare le basi di ulteriori sviluppi, nonché per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata all'inizio del processo di riforma, un importante insegnamento tratto nel contesto delle riforme connesse con i recenti allargamenti dell'UE. La stabilità macroeconomica potrà aumentare solo in presenza di un clima favorevole agli investimenti e che consenta alle imprese di svilupparsi. Ciò richiede un sistema giudiziario indipendente per risolvere le controversie, diritti di proprietà chiaramente disciplinati e il rispetto dello Stato di diritto. Inoltre, sono necessarie istituzioni credibili per evitare un divario tra le norme giuridiche e la capacità di attuare e fare applicare tali norme, che in pratica può impedire o rallentare un vero cambiamento e agevolare la corruzione.

---

<sup>4</sup> Ibidem, punto 2.1.1; Cfr. anche il documento di riferimento “Engaging and Supporting Parliaments Worldwide” (dialogo e sostegno dei parlamenti su scala mondiale: strategie della Commissione europea e metodi di azione a sostegno dei parlamenti)”.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione “Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento”, sezione 2, e conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2012.

Un sistema giudiziario indipendente deve garantire il rispetto dello Stato di diritto e la tutela dei diritti dell'uomo. Ciò può costituire una sfida particolare, in quanto i giudici e i pubblici ministeri nominati dai precedenti regimi non democratici potrebbero compromettere gli sforzi di riforma. Allo stesso tempo, l'epurazione (ossia l'allontanamento di coloro che sono collegati agli abusi del regime precedente) o le indagini di sicurezza comportano il rischio di politicizzare ulteriormente il sistema per un periodo di tempo prolungato. Pertanto, è necessario adottare un approccio equilibrato, che esamini anche la possibilità di accertare le responsabilità di giudici e pubblici ministeri in sede disciplinare o penale. Al tempo stesso, lo sviluppo delle capacità dovrebbe contribuire a migliorare l'accesso dei cittadini ai servizi di sicurezza e di giustizia (ad esempio, attraverso campagne di sensibilizzazione), che, in quanto tale, è fondamentale per un processo di transizione duraturo e legittimo.

Le pubbliche amministrazioni devono essere riformate affinché lavorino nell'interesse dei cittadini. Organi di vigilanza indipendenti, quali garanti, agenzie anticorruzione o autorità di protezione dei dati sono necessari per controllare le attività delle altre istituzioni statali e tutelare i diritti dei cittadini. A condizione che siano dotate di effettiva indipendenza e dispongano di mezzi sufficienti per adempiere efficacemente ai compiti loro assegnati, tali nuove istituzioni potranno conseguire progressi concreti e visibili sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo e accrescere la fiducia dei cittadini.

L'UE può contribuire al rafforzamento istituzionale in vari modi, ad esempio attraverso il sostegno finanziario, il dialogo sulle politiche e la cooperazione tecnica. Ad esempio, lo strumento di assistenza di preadesione nell'ambito della politica di allargamento ha aiutato in modo significativo i paesi dei Balcani occidentali sulla via delle riforme. Inoltre, un quadro istituzionale globale garantirà la sostenibilità delle riforme. Tale quadro, tuttavia, deve essere ben equilibrato e dotato dei necessari meccanismi di controlli e garanzie. Concentrare troppo potere nelle mani di una o di poche istituzioni crea il rischio di abuso di tale potere o di involuzione del processo di riforma attraverso la chiusura di tali istituzioni.

### **1.3. Sostegno allo sviluppo economico e sociale**

#### *Un programma di riforme specifiche per paese*

A seguito di incertezze economiche e politiche, la transizione spesso comporta un deterioramento a breve termine della crescita e dell'occupazione, nonché nei conti pubblici e nei conti con l'estero. L'aumento della disoccupazione, e della povertà in particolare, può erodere e mettere a rischio la legittimità del processo di democratizzazione e determinare una maggiore emigrazione e una fuga di cervelli. A più lungo termine, le riforme devono essere in grado di soddisfare le aspettative dei cittadini in termini di posti di lavoro dignitosi, opportunità economiche e giustizia sociale.

L'esperienza con paesi che hanno condotto riuscite riforme in materia di governance, quali gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nell'ultimo decennio<sup>6</sup>, dimostra infatti che tali riforme sono spesso legate ai processi di sviluppo economico e sociale. In questi paesi il programma di riforma economica è stato definito con quattro priorità: la stabilizzazione macroeconomica, la privatizzazione e la ristrutturazione delle imprese, il miglioramento del contesto imprenditoriale, e la maggiore produttività del mercato del lavoro. Tali priorità hanno sostenuto l'obiettivo generale di aumentare la crescita della produttività in modo da elevare il tenore di vita e migliorare la coesione economica e sociale e il benessere in modo

---

<sup>6</sup> Cfr. Compendio europeo in materia di transizione.

sostenibile. La riforma e lo sviluppo delle finanze pubbliche sono stati altrettanto importanti per garantire le risorse necessarie a sostenere le riforme economiche e mantenere e sviluppare ulteriormente un livello adeguato di servizi pubblici.

Anche se, in generale, gli obiettivi a lungo termine dei nuovi leader di questi paesi erano simili, le priorità, la sequenza e il ritmo delle riforme sono molto diversi. Alcuni paesi (Polonia, Repubblica ceca, Estonia) hanno introdotto rapidamente riforme radicali per creare le condizioni favorevoli a una ripresa economica (la cosiddetta “terapia d’urto”), malgrado il notevole impatto negativo nel breve periodo, ad esempio calo della produzione, disoccupazione e recessione. Altri paesi (quali l’Ungheria e la Slovenia) hanno adottato un approccio più graduale attuando progressivamente riforme macroeconomiche, strutturali e istituzionali, evitando in tal modo bruschi cambiamenti nella produzione economica, nell’occupazione e nello Stato sociale. Ciò ha dato il tempo alle imprese nazionali e agli operatori economici di adattarsi alle nuove condizioni di un’economia di mercato aperta.

L’UE può offrire un’ampia gamma di tipi di sostegno. Il sostegno al bilancio, compresi i “contratti di potenziamento istituzionale” se del caso, può essere utilizzato per aiutare i paesi a consolidare la transizione e stabilizzare le prospettive di crescita a breve termine e l’occupazione, nella fase iniziale caratterizzata da incertezze, evitando nel contempo uno sviluppo non sostenibile del loro debito pubblico e/o esterno. Altre forme di assistenza allo sviluppo, compresa l’assistenza nell’ambito di progetti (cfr. l’esempio della Costa d’Avorio) e l’assistenza tecnica, possono anche essere impiegate per soddisfare le specifiche esigenze di transizione.

#### *Contribuire a creare posti di lavoro dignitosi e un ambiente imprenditoriale sicuro*

A lungo termine, l’UE può aiutare i paesi partner a creare un **solido quadro politico e regolamentare** in grado di attirare gli investimenti privati, stimolare lo spirito imprenditoriale, promuovere le PMI, garantire una gestione efficiente ed efficace delle risorse naturali, migliorare la loro capacità di riscossione tributaria, potenziare l’agricoltura e rafforzare la cooperazione e l’integrazione economica con i paesi terzi<sup>7</sup>. Gli accordi e gli strumenti commerciali, assieme agli aiuti al commercio, possono inoltre contribuire a creare un contesto favorevole per lo sviluppo economico e l’integrazione regionale. Analogamente, rimane di fondamentale importanza il sostegno alla creazione di un **ambiente stabile, prevedibile e sicuro per le imprese**. Inoltre, è spesso necessario (ri)definire i diritti di proprietà, la proprietà fondiaria e il ruolo del settore privato. Ad esempio, negli Stati membri dell’Europa centrale e orientale, il clima per gli investimenti è stato migliorato mediante istituzioni giuridiche e di regolamentazione per sorvegliare la gestione aziendale, garantire i diritti di proprietà e i diritti contrattuali, semplificare le procedure di regolamentazione e le procedure autorizzative, nonché un adeguato sistema bancario. Analogamente, le condizioni per l’agricoltura sono state migliorate a seguito della riforma del mercato fondiario, compresi i diritti di proprietà e gli aspetti fiscali, il catasto e l’ufficio del registro.

L’UE può sostenere le riforme, attraverso **contratti di riforma settoriale** accompagnati da un potenziato dialogo politico. Inoltre, può essere sostenuto e favorito lo sviluppo delle capacità **dell’imprenditoria locale**, in particolare delle micro, piccole e medie imprese (cfr. l’esempio di SANAD nella regione MENA<sup>8</sup>). Il **partenariato con il settore privato** può anche essere

<sup>7</sup> Programma di cambiamento, sezione 3. Ciò comprende lo sviluppo delle capacità nel campo dello sviluppo sostenibile a basso livello di emissioni e la resilienza ai cambiamenti climatici, incluso l’accesso a fonti energetiche rinnovabili..

<sup>8</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.1.5.

un mezzo efficace per attirare investimenti, rafforzare i legami tra gli investimenti esteri diretti e le imprese locali e promuovere l'occupazione. Le combinazioni di strumenti finanziari regionali creati dall'UE hanno dimostrato di essere in grado di indurre ulteriori finanziamenti consistenti abbinando le sovvenzioni UE ad altre risorse, quali prestiti erogati da istituzioni finanziarie europee, compresa la Banca europea per gli investimenti<sup>9</sup>.

#### *Contribuire a realizzare economie e società inclusive*

È altrettanto importante per l'Unione europea continuare a sostenere gli sforzi dei paesi partner nel far valere le aspirazioni dei propri cittadini per una maggiore **equità, inclusione sociale e protezione sociale** (una specifica Comunicazione sulla protezione sociale è prevista per la seconda metà del 2012). Il sostegno è particolarmente necessario per le azioni che promuovono la fornitura di servizi pubblici e sociali a tutte le categorie della popolazione. A tale riguardo, le organizzazioni della società civile possono svolgere un ruolo importante, promuovendo modelli di attività etici, inclusivi ed equi. Il coinvolgimento dei giovani - i futuri leader - dovrebbe essere particolarmente incoraggiato.

La transizione è anche un momento cruciale per l'adozione di misure concrete volte a promuovere la **parità di genere e l'emancipazione delle donne**, in quanto principali agenti della transizione, a potenziare sia la loro sicurezza sia la loro partecipazione, mediante mezzi quali il sostegno al bilancio settoriale e le azioni nell'ambito dello strumento europeo per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR) (cfr. per esempio Marocco e Afghanistan<sup>10</sup>).

#### **1.4. Sostegno alla prevenzione dei conflitti, alla pacificazione e alla sicurezza**

Alcune transizioni verso la democrazia si trovano ad affrontare una duplice sfida fondamentale: garantire che la sicurezza e la pace contribuiscano allo sviluppo sostenibile, da un lato, e che lo sviluppo contribuisca alla pace e alla stabilità, dall'altro..

Avvenimenti come le elezioni, i cambiamenti nel governo o la (ri) assegnazione delle risorse possono innescare episodi di violenza e/o di conflitto armato, e generare difficoltà nei processi di transizione spesso fragili, specialmente in quelle società che non hanno ancora stabilito un quadro istituzionale efficace e legittimo per risolvere pacificamente i conflitti.

Il sostegno dell'UE in tali circostanze deve comportare un approccio attento ai conflitti e specifico rispetto al contesto. Per affrontare le cause profonde dei conflitti, si dovrebbe evitare di aumentare la dipendenza, il potere e il favoritismo di taluni gruppi o di aggravare l'impatto negativo sui meccanismi di adattamento. L'esatto approccio e le considerazioni relativi alle singole situazioni nazionali dovrebbero essere identificati tramite un'apposita analisi dei conflitti. In molti casi, un'analisi di questo tipo consentirà di mettere in luce questioni specifiche connesse agli obiettivi di consolidamento della pace, quali elaborati dal Dialogo internazionale sulla costruzione della pace e dello Stato e approvati dalla comunità internazionale, compresa l'UE<sup>11</sup>. Questi obiettivi si riferiscono alla necessità di un processo politico inclusivo e di riconciliazione, del dialogo interculturale, dell'accesso alla sicurezza, alla giustizia e ai posti di lavoro e della gestione responsabile ed efficace delle risorse.

In ogni caso, il sostegno dell'UE deve essere attuato nell'ambito di un approccio più ampio che prenda in considerazione tutti i settori pertinenti, compresa la verifica e il sostegno alle

---

<sup>9</sup> Ibidem, punto 1.4.

<sup>10</sup> Ibidem, punti 2.1.2 e 2.1.3, rispettivamente.

<sup>11</sup> Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, svoltosi a Busan nel 2011.

popolazioni sradicate, la prevenzione delle crisi, la riforma del settore della sicurezza, la resilienza ai cambiamenti climatici, una gestione sostenibile e responsabile delle risorse, lo Stato di diritto, la democratizzazione, la società civile, i diritti dell'uomo, la riforma della pubblica amministrazione e l'erogazione del servizio pubblico. A titolo di esempio, l'UE ha contribuito alla riconciliazione nei paesi emergenti dall'ex Jugoslavia e la chiara condizionalità del processo di adesione ha garantito il perseguimento dei crimini di guerra e la cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

La riforma del settore della sicurezza costituisce un aspetto particolarmente difficile degli sforzi volti a garantire la sicurezza e la stabilità. Migliorare il controllo da parte della società civile sui servizi di sicurezza è generalmente una priorità, come migliorare l'efficacia, la responsabilità e il comportamento dell'ampia gamma di operatori della sicurezza. La partecipazione delle comunità e dei gruppi della società civile può far sì che si possa garantire la sicurezza in modo più efficace e più responsabile. Occorre prestare particolare attenzione al ruolo e ai diritti dei gruppi vulnerabili. Nell'ambito di un approccio globale dell'UE, la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) può anche svolgere un ruolo importante nell'affrontare le principali sfide della transizione. Dal 2003, tra l'altro, l'UE assicura la formazione, la consulenza ed assistenza a sostegno della riforma del settore della sicurezza, il monitoraggio dei piani di pace o il sostegno alla sicurezza, spesso nell'ambito di un mandato delle Nazioni Unite. Ciò avviene tramite misure di sostegno civili e/o militari.

## **2. IN CHE MODO L'UE PUÒ MIGLIORARE I SUOI STRUMENTI E IL SUO APPROCCIO?**

### **2.1. Rispondere alle esigenze delle società dei partner**

Per garantire una transizione pacifica ed efficace, il processo di riforma di ciascun paese dovrebbe rispondere alle esigenze delle popolazioni, **definite dal paese in questione**. Benché varino notevolmente, molto spesso le esigenze fondamentali e le sfide nei paesi in transizione comprendono:

- la riconciliazione nazionale e la costruzione di un consenso nazionale sulle questioni fondamentali;
- la creazione di istituzioni e di processi democratici funzionanti;
- la prevenzione di un insostenibile calo dei redditi e dell'occupazione e il ripristino o il mantenimento della stabilità macroeconomica;
- la promozione dello sviluppo socioeconomico a lungo termine e l'integrazione, con posti di lavoro dignitosi, opportunità economiche, servizi sociali di base, che includono una sanità e un'istruzione di qualità, e la giustizia sociale;
- la creazione di un ambiente favorevole alle imprese, la (ri)definizione dei diritti di proprietà e il ruolo del settore privato, e il riesame del funzionamento del mercato;
- se necessario, il ripristino della sicurezza, della giustizia e dello Stato di diritto.

Atteso che le situazioni possono essere molto diverse, non esiste **una prescrizione uniforme** per un efficace processo di transizione o di risposta dell'UE. Ad esempio, una situazione delicata nel gruppo di paesi meno sviluppati, come la Birmania/Myanmar, può richiedere una

reazione leggermente diversa da quello dei paesi a medio reddito più avanzati come la Tunisia e l'Egitto.

Il sostegno dell'UE dovrebbe essere orientato ad esaminare la situazione e le esigenze specifiche di ciascun paese e il valore aggiunto che il sostegno dell'UE può apportare, e una valutazione degli interessi specifici e dei potenziali rischi per l'UE. Il punto di partenza dovrebbe essere generalmente la valutazione dello Stato stesso circa le esigenze e le possibili soluzioni. La rapida mobilitazione, durante la fase iniziale della transizione, di una **missione congiunta dell'UE**, con il coinvolgimento di tutti i servizi responsabili dei diversi strumenti disponibili, è fondamentale per preparare in tempo utile una risposta globale, integrata e a lungo termine. Ad esempio, nell'ambito della politica di allargamento, le missioni di verifica inter pares con la partecipazione di esperti degli Stati membri, nonché ampie consultazioni con gli altri donatori, le organizzazioni internazionali e la società civile, hanno dimostrato di dare buoni risultati nella preparazione dell'assistenza UE. Nell'ambito degli aiuti al commercio, l'UE ha inoltre fornito sostegno per la valutazione delle esigenze commerciali, gli studi diagnostici e l'elaborazione delle strategie commerciali attraverso programmi specifici nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).

## 2.2. Radicare il processo con i primi risultati

Data l'incertezza e l'instabilità legate ai processi di transizione, è fondamentale conseguire quanto prima alcuni miglioramenti tangibili per instaurare un clima di fiducia e promuovere la stabilità politica e la coesione sociale. Mentre si stanno attuando le strategie a lungo termine, le aree potenziali in cui realizzare i primi risultati possono includere i diritti e le libertà democratiche, compresi i diritti culturali, la creazione di posti di lavoro e l'eliminazione degli ostacoli alla crescita, la prestazione di servizi pubblici, compresi i servizi sociali di base, nonché il recupero dei beni confiscati e il ripristino dei mezzi di sussistenza, in particolare nelle situazioni post-conflitto.

In materia di **governance democratica**, tipici esempi di settori in cui tali risultati immediati sono possibili includono la libertà di espressione e lo svolgimento di elezioni credibili (cfr. l'esempio della Tunisia<sup>12</sup>), un'assemblea costituente legittima e rappresentativa e l'adozione di una nuova costituzione mediante processi partecipativi. Come ha dimostrato l'esperienza negli attuali e passati processi di allargamento dell'UE, la fiducia dei cittadini nello Stato di diritto e nella protezione dei diritti dell'uomo può essere rafforzata attraverso un sostegno concreto delle istituzioni competenti e l'istituzione di organi di controllo indipendenti, nonché tramite un migliore accesso alle informazioni e ai dati sui principali problemi economici e sociali.

Nel breve periodo, la transizione democratica può indebolire l'attività economica, i tassi di occupazione e la stabilità macroeconomica. È essenziale che siano adottate misure e attuati progetti che possono contribuire a determinare rapidi miglioramenti nella **produzione del reddito, nelle reti di sicurezza sociale e nell'offerta dei servizi di base** e prevenire un aumento insostenibile della povertà. Ciò è spesso necessario per generare il sostegno alle riforme economiche con un impatto a lungo termine o almeno per superare la resistenza al cambiamento. Ad esempio, i fondi e i progetti intesi a promuovere la creazione di posti di lavoro mediante lo sviluppo di PMI e progetti di microcredito<sup>13</sup> possono essere utilizzati in questo contesto. Le riforme possono essere agevolate anche a livello industriale, in particolare

---

<sup>12</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 1.2.1.

<sup>13</sup> Ibidem, punto 2.1.5.

laddove esiste il potenziale di un rapido progresso e di risultati tangibili in termini di reddito e di posti di lavoro.

I programmi dai risultati immediati per la creazione di posti di lavoro e per l'occupazione a breve termine, tuttavia, dovrebbero cercare di includere azioni di rinforzo a più lungo termine, ad esempio sotto forma di formazione professionale e servizi di collocamento che aiutino i partecipanti al programma a trovare un lavoro regolare. La necessità di rapidi risultati deve essere integrata in strategie a lungo termine per la creazione di posti di lavoro e non dovrebbe generare nuovi interessi radicati e situazioni non sostenibili.

Nel settore della **sicurezza**, sono spesso necessari provvedimenti immediati volti a contribuire a stabilizzare un paese in seguito a un possibile conflitto per impedire il deterioramento della situazione e le derive del processo di transizione. Esempi riusciti, anche se molto diversi, di sostegno dell'UE comprendono la negoziazione e il controllo di iniziative verso la pace (paesi dell'allargamento, Georgia, Aceh Indonesia); il sostegno alla gestione delle frontiere (paesi dell'allargamento, Libia); la formazione di funzionari di polizia (paesi dell'allargamento, Afghanistan); l'assicurazione temporanea di un'amministrazione civile internazionale o funzioni di controllo del territorio e di amministrazione della giustizia (EULEX, Kosovo<sup>14</sup>) e il sostegno alle Nazioni Unite, per esempio attraverso un'operazione ponte (Ciad e la RDC) o l'assistenza a una missione di osservazione delle Nazioni Unite come in Siria.

### 2.3. Applicare incentivi, vincoli e condizioni

Mentre gli incentivi, i vincoli e le condizioni non possono essere il principale motore delle riforme, essi possono tuttavia sostenere il processo. Diversi settori della politica esterna dell'Unione europea, compresa la politica di allargamento, la politica europea di vicinato (PEV) e l'accordo di Cotonou con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, contengono misure di questo tipo che possono essere finanziarie (in forma di assistenza, per esempio), economiche (quali l'inclusione nelle reti europee e nei dialoghi strategici) o politiche (ivi compreso il dialogo politico); possono essere positive o negative (comprendere, ad esempio, l'imposizione o la revoca delle sanzioni). Nell'ambito della politica di allargamento, per esempio, i negoziati di adesione sono stati avviati soltanto a fronte di una serie di condizioni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e il rispetto e la tutela delle minoranze. A livello di politica commerciale, il sistema delle preferenze generalizzate (SPG) contiene incentivi che possono indirettamente sostenere le riforme, anche se ciò non costituisce l'obiettivo politico, tenuto conto, tra l'altro, che gli strumenti commerciali devono essere coerenti con le norme dell'OMC.

#### *Sanzioni e misure restrittive*

Le sanzioni, all'interno di un più ampio pacchetto di iniziative nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, possono essere determinanti per mantenere l'impulso politico per il cambiamento e la transizione in situazioni che altrimenti rischiano un rapido deterioramento. Idealmente, le sanzioni dovrebbero essere imposte a livello ONU, ove possibile, per assicurare l'adozione e l'attuazione di misure simili da parte del maggior numero di paesi. Le misure autonome dell'UE possono costituire un complemento mirato e tempestivo alle misure promosse dall'ONU. Quando non è possibile raggiungere un accordo

---

<sup>14</sup> Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

in seno all'ONU, le misure autonome dell'UE possono essere impiegate per esercitare una pressione mirata su determinati paesi o situazioni.

In caso di sviluppi positivi, le misure dell'UE possono tuttavia essere rapidamente revocate o modificate per sostenere e incoraggiare il processo di transizione. Alcune misure limitate possono essere mantenute per prevenire i rischi o gli impatti negativi sul processo di transizione, oppure le misure possono anche essere sospese per incoraggiare gli sviluppi positivi che hanno avuto luogo, pur mantenendo un metodo volto ad esercitare una pressione continua in vista di ulteriori miglioramenti.

### *Approccio basato sugli incentivi*

Gli approcci di incentivazione nell'ambito della politica di allargamento dell'UE hanno dato risultati positivi, per esempio nei Balcani occidentali. I progressi verso l'adesione all'UE sono legati a misure concrete previste nel programma di riforma. A titolo di esempio, il Montenegro ha dovuto far fronte ad una serie di priorità fondamentali indicate nel parere della Commissione sulla candidatura all'adesione, che comprendeva importanti aspetti relativi allo Stato di diritto e ai diritti dell'uomo, prima di poter aprire i negoziati di adesione. Anche il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con cinque paesi dei Balcani occidentali si è basato su tabelle di marcia dettagliate con parametri di riferimento specifici e ha determinato miglioramenti concreti in settori quali la sicurezza dei documenti e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, i controlli alle frontiere, la politica in materia di migrazione e la sicurezza dei documenti.

La PEV applica anche il cosiddetto principio "more for more". I paesi che progrediscono maggiormente e ad un ritmo più rapido, attuando riforme democratiche specifiche e misurabili, riceveranno maggiore sostegno da parte dell'UE. Per tener conto di questa nuova impostazione basata sugli incentivi, sono stati istituiti due programmi quadro per offrire ulteriori risorse "more for more": Sostegno al partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva (SPRING) per i paesi del vicinato meridionale (cfr. l'esempio della Tunisia<sup>15</sup>) e Programma di integrazione e cooperazione del partenariato orientale (EaPIC) per il vicinato orientale. I programmi finanzieranno iniziative destinate ad affrontare nuove sfide in materia di riforme democratiche e in particolare uno sviluppo socioeconomico inclusivo.

Un simile approccio potrebbe essere applicato oltre i paesi limitrofi dell'UE, a condizione che le misure adottate per affrontare le crisi e fornire assistenza alla società civile, la cooperazione tra le autorità locali e i contatti diretti tra le persone esulino dall'impostazione "more for more".

L'approccio basato sugli incentivi dell'Iniziativa sulla governance nell'ambito del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES) per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) ha ottenuto solo un successo limitato, in parte perché la dotazione finanziaria iniziale dell'iniziativa non distingueva sufficientemente tra i paesi partner e gli impegni per le future riforme non sono stati sufficientemente monitorati, il che ha ridotto l'impatto sui risultati in termini di governance.

L'esperienza acquisita in questi diversi contesti ha infatti dimostrato che un controllo efficace e informazioni trasparenti sui progressi del governo sono fondamentali per assistere il processo di riforma e possono svolgere un ruolo fondamentale nel motivare i paesi partner ad accelerare il processo di riforma. Il loro impatto può aumentare ulteriormente se una pluralità

---

<sup>15</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, punto 2.1.4..

di parti interessate è coinvolta nel processo e il pubblico in generale è informato in merito all'operato del governo (cfr. l'esempio del Benin<sup>16</sup>).

Per incentivare le riforme si dovrebbero pertanto recepire gli insegnamenti seguenti:

- i benefici dovrebbero essere definiti in modo inequivocabile sin dall'inizio e concessi a fronte di risultati effettivamente raggiunti e prestazioni reali;
- è opportuno dare la preferenza ai programmi di lavoro che incentivano il coinvolgimento e quindi l'impegno nei confronti dei risultati e dell'impatto;
- le prestazioni devono essere monitorate su base regolare e le carenze affrontate attraverso un adeguato follow-up;
- i progressi del governo devono essere esposti a un ampio pubblico in consultazioni pubbliche;
- il dialogo deve svolgersi con tutte le parti interessate.

## **2.4. Coinvolgere tutte le parti interessate**

L'esperienza degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nell'ultimo decennio e l'attuale allargamento dimostrano che una transizione di successo deve godere di un ampio sostegno pubblico. La società civile, le autorità locali e un'ampia gamma di operatori non statali (compresi i partner economici e sociali, le associazioni di consumatori e il settore privato) devono svolgere un ruolo importante per le riforme interne, in quanto sono in grado di mettere in evidenza le lacune esistenti, suggerire soluzioni concrete e far pressione sulle autorità affinché proseguano il processo di transizione.

Il ruolo di sostegno dell'UE non è stato limitato alle azioni della Commissione, del Servizio europeo per l'azione esterna e degli Stati membri; altre istituzioni dell'UE, quali il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni, sono chiamate a svolgere un ruolo importante<sup>17</sup>.

### *Sostegno specifico alla società civile*

L'UE dispone di diversi strumenti per il sostegno alle organizzazioni della società civile, tra cui lo strumento di preadesione (IPA), gli strumenti della società civile per l'allargamento e il vicinato, l'EIDHR, il Fondo europeo per la democrazia, il programma tematico per i soggetti ed organismi non statali e le autorità locali nell'ambito dello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) e i programmi di sviluppo delle capacità nell'ambito sia del Fondo europeo di sviluppo (FES) che del DCI. L'esperienza della politica di allargamento dell'UE mostra che è importante creare un contesto favorevole (quadro giuridico e norme sul finanziamento, inclusione nelle procedure di consultazione politica) che consenta alla società civile del paese di svilupparsi in modo sostenibile. Pertanto, tutti gli strumenti dell'UE in questo settore sono intesi a responsabilizzare gli operatori in base alle loro capacità e ai punti di forza nei rispettivi ambiti e, di conseguenza, sono ad esempio fondamentali per affrontare questioni socioeconomiche, controversie politiche o conflitti di interesse.

---

<sup>16</sup> Ibidem, punto 2.1.4.

<sup>17</sup> Ibidem, punto 2.1.3.

Le piattaforme e le reti delle organizzazioni della società civile si sono rivelate importanti nel rafforzarne il raggio d'azione. La questione del contesto favorevole dovrebbe essere affrontata nell'ambito dei dialoghi politici con i governi partner per garantire a tali organizzazioni uno spazio in cui operare. Nel caso contrario, l'EIDHR è in condizione di sostenere la società civile in quanto, se necessario, può essere utilizzato senza il consenso del governo.

Una comunicazione sul coinvolgimento della società civile è prevista per la seconda metà del 2012.

### *Dialoghi inclusivi e consultazioni*

I dialoghi politici svolgono un ruolo importante nell'aiutare i paesi partner ad affrontare con successo le riforme politiche, sociali ed economiche. Ad esempio, riunioni periodiche con i rappresentanti dei paesi dell'allargamento sono essenziali nel processo di stabilizzazione e associazione e sono ulteriormente rafforzate dai dialoghi specifici per paese, quali il dialogo strutturato sul sistema giudiziario con la Bosnia-Erzegovina. Il dialogo può essere agevolato dalle delegazioni dell'UE e rafforzato con la partecipazione degli Stati membri, ove opportuno.

In passato l'UE ha condotto dialoghi politici in primo luogo con i partner governativi. Inoltre, essa ha acquisito alcune esperienze positive di dialogo tra le varie parti interessate. Il dialogo strutturato sul coinvolgimento della società civile e delle autorità locali nella cooperazione allo sviluppo dell'UE è un esempio interessante e stimolante. Un altro è la conferenza "Speak up!" organizzata dalla Commissione nel contesto del processo di allargamento nel 2011, che ha riunito i giornalisti e i professionisti dei media per discutere le sfide riguardanti la libertà di espressione e dei media nei Balcani occidentali e in Turchia. La società civile dei paesi dell'allargamento fornisce anche un prezioso contributo alle relazioni annuali della Commissione europea sui progressi e alla preparazione dei progetti finanziati nell'ambito dell'IPA.

L'UE dovrebbe anche promuovere attivamente un dialogo politico più inclusivo e un sostegno alla partecipazione di una vasta gamma di parti interessate ai processi di riforma (cfr. l'esempio del Benin nel quadro dell'iniziativa per la governance del FES<sup>18</sup>); la procedura seguita per i paesi dell'allargamento è un buon esempio. Si dovrebbe fare pieno uso degli strumenti disponibili a sostegno delle politiche e della società civile in questo contesto, tenendo adeguatamente conto delle questioni sensibili della legittimità, della responsabilità e della rappresentatività.

L'UE dovrebbe inoltre contribuire a far sì che i paesi in fase di transizione consultino i soggetti politici (emergenti), le autorità locali e l'ampia gamma di operatori non statali di cui sopra. È poi importante coinvolgere gruppi specifici della società, quali i giovani, le donne e i gruppi emarginati (le minoranze, i poveri, gli sfollati). Inoltre, quando si tratta specificamente di riforma economica e di sviluppo del settore privato, è essenziale un dialogo attivo tra i settori pubblico e privato.

## **2.5. Migliorare la condivisione delle conoscenze e la capacità di sviluppo**

### *Piattaforme di condivisione delle conoscenze*

---

<sup>18</sup> Ibidem, punto 2.1.4.

Il compendio europeo in materia di transizione (**European Transition Compendium**), inteso a divulgare le informazioni sulla transizione, è stato reso disponibile tramite una banca dati online interattiva e può ora essere consultato dai vari soggetti interessati in tutto il mondo.

La Commissione dovrebbe creare una **piattaforma** o una rete **più ampia** per la condivisione delle conoscenze sulle questioni relative alla trasformazione democratica con i paesi in via di sviluppo, gli altri donatori, le economie emergenti, la società civile, il settore privato e altri soggetti interessati. La piattaforma potrebbe essere disponibile attraverso la piattaforma capacity4dev già esistente.

### *Gemellaggio e sviluppo delle capacità*

Il Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti che si è tenuto a Busan, Corea del Sud, nel novembre 2011 ha segnato il passaggio ad un approccio più moderno allo sviluppo delle capacità, inteso non solo come assistenza tecnica e formazione, ma anche come sostegno per il cambiamento e la riforma, compreso un migliore accesso alla conoscenza.

Nel sostenere i processi di transizione, l'UE dovrebbe promuovere lo sviluppo delle capacità e la cooperazione tecnica con i suoi partner. Suggerimenti utili possono essere tratti dagli strumenti innovativi sviluppati nella sua politica di allargamento e già estesi ai paesi vicini, tra cui in particolare:

- **TAIEX** (Assistenza tecnica e scambio di informazioni), che fornisce assistenza attraverso consulenza del settore pubblico dell'UE per il ravvicinamento, l'applicazione e l'attuazione della normativa UE;
- **Twinning**, che contribuisce allo sviluppo istituzionale attraverso gemellaggi tra istituzioni pubbliche nei paesi beneficiari e le loro controparti negli Stati membri dell'UE. Assieme a **SIGMA** (Support for Improvement in Governance and Management - Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione), Twinning ha sostenuto le riforme dell'amministrazione pubblica e ha consentito lo sviluppo di amministrazioni moderne ed efficienti nei paesi beneficiari;
- nel partenariato orientale, il **programma globale di potenziamento istituzionale** (CIB), che tratta specificamente le riforme delle istituzioni in settori connessi ai nuovi accordi bilaterali con l'UE<sup>19</sup>. Ciascun paese ha individuato le proprie sfide in materia di riforme chiave nell'ambito del programma di potenziamento istituzionale e ha elaborato piani di riforma istituzionale globale.

Al di là della politica di vicinato, sono state create soluzioni ad hoc per mobilitare le competenze nell'ambito di vari strumenti esterni, quali i meccanismi attuati nell'ambito dello strumento per la stabilità e il (MIEUX) (Migration EU Expertise) nel quadro del DCI che incoraggia il trasferimento di conoscenze e know-how tra pari ai paesi beneficiari.

## **2.6. Cooperare con gli Stati membri, gli altri donatori e le organizzazioni**

L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero sempre più “agire in modo unanime” per sostenere le società in via di transizione. Questo permetterebbe di evitare duplicazioni di attività, omissioni o contraddizioni e di migliorare l'impatto e l'efficacia dell'azione dell'UE. L'UE e

---

<sup>19</sup> Accordi di associazione, zone di libero scambio globali e approfondite, accordi di facilitazione/liberalizzazione del visto e accordi di riammissione

i suoi Stati membri dovrebbero continuare ad adoperarsi per una maggiore coerenza e sinergia interna nei loro dialoghi, programmi e azioni e utilizzare la programmazione congiunta, se del caso. La promozione dei risultati raggiunti nel settore del sostegno alla democrazia, al di là delle riforme efficaci nell'ambito del processo di allargamento, include:

- un'agenda dell'UE per un'azione di sostegno alla democrazia, che costituisca una piattaforma su cui costruire in comune un'intesa, un approccio e una programmazione (in Bolivia e Tunisia, per esempio);
- strategie UE per paese in materia di diritti dell'uomo, elaborate congiuntamente dalla Commissione, dal SEAE e dagli Stati membri;
- i previsti "documenti quadro congiunti", che definiscono un approccio strategico comune in relazione a un paese partner in tutti i settori politici. Questi documenti potrebbero essere di particolare interesse nel coordinamento della risposta politica dell'UE ai processi di transizione.

Nel sostenere i processi di transizione l'UE dovrebbe valutare la **cooperazione triangolare** e altre opzioni di cooperazione con i paesi in via di sviluppo che stanno emergendo anche come fornitori di cooperazione allo sviluppo e hanno esperienza recente della transizione democratica.

L'UE dovrebbe anche intensificare la cooperazione con le **organizzazioni regionali** e le **reti regionali**, che possono esercitare un effetto leva e agire come un importante catalizzatore per consolidare le riforme e per l'integrazione regionale nelle rispettive regioni. Queste organizzazioni e reti potrebbero includere le assemblee parlamentari regionali o le commissioni elettorali regionali, sostenere i processi costituzionali, elettorali e di sviluppo delle capacità nelle rispettive regioni e a tal fine avvalersi delle migliori pratiche regionali. Ciò consentirà di aumentare la legittimità del sostegno esterno. Queste organizzazioni possono svolgere un ruolo prezioso nel monitoraggio dei progressi verso la democratizzazione.

La maggior parte delle grandi organizzazioni regionali è dotata di statuti o analoghi strumenti di democrazia e sta aprendo la via a un più sistematico lavoro interregionale. Grazie alla propria esperienza e a quella dei suoi Stati membri, l'UE è un partner naturale di tali organizzazioni.

L'UE sostiene iniziative di **organizzazioni internazionali**, comprese le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, che mirano ad accompagnare i processi politici, rafforzare la democrazia e promuovere lo sviluppo socioeconomico nei paesi in transizione. Nel settore della sicurezza, ad esempio, l'UE opera in stretta collaborazione con attori regionali e internazionali quali le Nazioni Unite, la Lega araba, l'Unione africana e l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN). Molti paesi partner contribuiscono anche alle missioni e alle operazioni PSDC. Costruire relazioni a lungo termine nel settore della sicurezza e della difesa con i partner dell'UE, compresi i paesi vicini a Sud e ad Est, può inoltre contribuire a consolidare i processi di democratizzazione e di trasformazione interni incrementando in tal modo la stabilità e la sicurezza regionale.

## Conclusione

L'UE dispone già di una serie di politiche e di validi strumenti per sostenere la transizione dei paesi del mondo che intraprendono il cammino verso la democrazia, politiche e strumenti che

ha sviluppato e realizzato con successo, in particolare, ma non soltanto, nei suoi immediati vicini e che vanno da incentivi per le riforme iniziali e successive fino al sostegno dell'elaborazione e all'attuazione delle riforme e al contributo alla sostenibilità. L'UE può svolgere un ruolo importante, in particolare contribuendo a creare un contesto favorevole ad alcuni degli elementi fondamentali ai fini del successo delle trasformazioni economiche e democratiche, quali i diversi operatori democratici, le imprese, gli investimenti, il commercio e la protezione sociale.

Questi strumenti e metodologie dovrebbero costituire una parte coerente del quadro globale dell'UE per il sostegno ai paesi partner, in particolare quando sono in fase di transizione. L'esperienza dimostra che lo Stato e i cittadini devono essere in primo luogo i titolari dei processi di transizione, ma anche che l'UE ha competenze preziose da offrire, adattandole, ovviamente, alle esigenze e alle aspettative dei paesi partner in tutto il mondo, nell'ambito di un più ampio pacchetto UE di sostegno politico, economico o di altro genere. A tal fine, l'UE è pronta a mobilitare l'intera gamma di strumenti disponibili e a migliorare i suoi strumenti e metodi di attuazione per incrementare ulteriormente l'efficacia del sostegno fornito.