



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

Strasburgo, 5.7.2016
JOIN(2016) 31 final

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

**Elementi di un quadro strategico dell'UE per sostenere la riforma del settore della
sicurezza**

{SWD(2016) 221 final}

1. MOTIVAZIONE E PORTATA

La riforma del settore della sicurezza (*Security Sector Reform - SSR*) è un processo consistente nel trasformare il sistema di sicurezza di un paese¹ in modo da fornire progressivamente ai singoli individui e allo Stato servizi di sicurezza più efficaci e responsabili nel rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di diritto e dei principi di buona governance. La SSR è un processo politico e a lungo termine in quanto interessa l'essenza delle relazioni di potere di un paese. Deve essere di competenza nazionale e richiede un impegno e una volontà politici, una cooperazione interistituzionale e un'ampia partecipazione delle parti interessate onde ottenere il più ampio consenso possibile.

I conflitti, l'insicurezza e l'instabilità sono ampiamente diffusi anche nei paesi direttamente confinanti con l'UE²; sono all'origine di sofferenze umane, trasferimenti forzati e hanno conseguenze disastrose in termini di sviluppo³, come riconosciuto dalla politica di sviluppo dell'UE⁴, dai lavori su sicurezza e sviluppo in generale e dalla risoluzione delle Nazioni Unite “*Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile*”, in particolare l'obiettivo 16⁵ e i suoi obiettivi connessi alla sicurezza.

L'insicurezza e l'instabilità sono spesso generate o aggravate dalla mancanza di sistemi di sicurezza efficaci e responsabili. Aiutare i paesi partner a riformare i loro sistemi di sicurezza significa sostenere gli obiettivi dell'UE per la pace e la stabilità, lo sviluppo inclusivo e sostenibile, il consolidamento delle istituzioni e della democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e i principi del diritto internazionale⁶. Come riconosciuto dall'*Agenda europea sulla sicurezza 2015*⁷ – che insiste sullo stretto legame tra la sicurezza interna ed esterna dell'UE – i conflitti e l'insicurezza nei paesi partner, talvolta associati a forme di estremismo violento, pregiudicano anche la sicurezza interna dell'UE e quella dei suoi cittadini oltre agli interessi commerciali e agli investimenti all'estero dell'UE.

¹ Conformemente agli orientamenti dell'OCSE-CAS sulla riforma dei sistemi di sicurezza, un sistema nazionale di sicurezza comprende le istituzioni di contrasto (polizia, gendarmeria, dogane, guardie di frontiera, ecc.), il sistema di giustizia penale (giurisdizioni penali, procure, tribunali per reati minori), le forze armate, i servizi di intelligence, le istituzioni che assicurano il controllo politico, finanziario e giudiziario (ministeri, commissioni parlamentari, Corte dei conti, sistema giudiziario, ecc.) e attori non statali addetti alla sicurezza, compresi i regimi consuetudinari, la giurisdizione tradizionale, gli eserciti di liberazione e di guerriglieri, servizi militari e di sicurezza privati. Si veda *The OECD DAC handbook on security system reform: supporting security and justice* (Il manuale OCSE DAC sulla riforma dei sistemi di sicurezza: sostenere la sicurezza e la giustizia. Pubblicazione OCSE, Parigi, disponibile in inglese, francese e spagnolo).

² Join(2015) 50, *Revisione della politica europea di vicinato*.

³ Il 43% delle persone che versano in condizioni di assoluta povertà vivono in paesi fragili e teatro di conflitti.

⁴ COM(2011) 637 e conclusioni del Consiglio “*Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento* (3166ª sessione del Consiglio “Affari esteri”, Bruxelles, 14 maggio 2012).

⁵ “*Trasformare il nostro mondo: L'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* (risoluzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015; UNGA A/RES/70/1); Obiettivo 16: “Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e creare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli”.

⁶ Conformemente alle disposizioni dei trattati UE relative all'azione esterna dell'Unione in generale (articoli 21-22 del TUE), alla PESC/PSDC (articoli da 23 a 46 del TUE), alla politica di cooperazione allo sviluppo (articoli da 208 a 211 del TFUE) e ad altre politiche di cooperazione (articoli 212-213 del TFUE).

⁷ *Agenda europea sulla sicurezza*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM(2015) 185).

L'azione dell'UE in materia di SSR è valutata nel documento di lavoro congiunto dei servizi della Commissione⁸ che accompagna la presente comunicazione congiunta, nel quale sono riassunti i risultati delle varie valutazioni, le relazioni sugli “insegnamenti tratti”, i risultati delle consultazioni delle parti interessate e degli studi svoltisi nel corso degli ultimi 15 anni. La valutazione conclude che è possibile migliorare la coerenza, la complementarità e il coordinamento delle capacità e degli strumenti dell'UE. Sottolinea inoltre la complessità di una SSR approfondita, che richiede un impegno a lungo termine oltre ad azioni a più breve termine che potrebbero rivelarsi necessarie per far fronte a pericoli immediati per la sicurezza.

Gli interventi dell'UE in campo diplomatico e finanziario, militare e civile, a breve e a lungo termine, dovrebbero essere ancorati più saldamente in un quadro di sostegno unico per la SSR a livello dell'UE che tenga in debito conto l'interdipendenza tra politica, sicurezza, giustizia, azione umanitaria⁹, sviluppo, conflitti e fragilità. In particolare in paesi fragili, in via di sviluppo e in transizione, la SSR necessita del sostegno politico, finanziario e tecnico dei partner internazionali. Forte della sua dimensione globale, di una ricca gamma di politiche e strumenti di azione esterna, della sua presenza ed esperienza consolidate, l'Unione europea si trova in una posizione ideale per sostenere i paesi partner in stretto coordinamento con altri attori internazionali, in particolare con l'ONU.

La presente comunicazione congiunta¹⁰ fornisce gli elementi di tale quadro, come stabilito nelle conclusioni del Consiglio del maggio 2015¹¹, anche per guidare l'operato dell'UE nella creazione di capacità per la sicurezza e lo sviluppo¹² (*Capacity building in support of security and development* - CBSD). La comunicazione rispecchia l'approccio globale adottato dall'UE per le crisi e i conflitti esterni¹³, che comprende la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), tutti gli altri strumenti pertinenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC), gli strumenti dell'azione esterna e gli attori in materia di libertà, sicurezza e giustizia, accorpando e aggiornando, allo scopo di sostenere la SSR¹⁴, due concetti politici dell'UE prima distinti. La comunicazione contribuirà all'efficacia della *Strategia globale* in materia di politica estera e di sicurezza¹⁵ e dell'*Agenda europea sulla sicurezza*¹⁶ tenendo inoltre conto

⁸ SWD(2016) 221.

⁹ In linea con JOIN(2013) 30 final, gli aiuti umanitari devono essere forniti secondo un modus operandi specifico, che rispetti i principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza e si basi esclusivamente sul fabbisogno delle popolazioni colpite.

¹⁰ Iniziativa n. 21 nell'allegato I del programma di lavoro della Commissione per il 2016 (COM(2015) 610 final).

¹¹ *Conclusioni del Consiglio sulla PSDC*, Consiglio dell'Unione europea (documento 8971/15, maggio 2015).

¹² JOIN(2015) 17 final, *Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo – Consentire ai partner di prevenire e gestire le crisi*.

¹³ JOIN(2013) 30 final, *L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni*.

¹⁴ *Concetto per il sostegno della Comunità europea alla riforma del settore della sicurezza*, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo (SEC(2006) 658), e “Concetto UE per il sostegno PESC alla riforma del settore della sicurezza” (doc. 12566/4/05 del Consiglio), elaborato in base alla *Strategia europea in materia di sicurezza – Un'Europa sicura in un mondo migliore*, adottata dal Consiglio europeo del dicembre 2003.

¹⁵ *Visione condivisa, azione comune: Un'Europa più forte – una strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza*, Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, giugno 2016.

¹⁶ COM(2015) 185 final, *Agenda europea sulla sicurezza*.

delle decisioni pertinenti dell'OCSE/DAC¹⁷ e, se del caso, delle direttive OCSE/DAC nel settore della pace e della sicurezza.

Il quadro:

- **si applica a tutti gli attori e gli strumenti dell'Unione:** strumenti politici/diplomatici, di azione esterna e di risposta alle crisi¹⁸, attori civili e militari della PSDC a tutti i livelli. Gli Stati membri dell'UE sono incoraggiati a elaborare i loro programmi bilaterali di riforma del settore della sicurezza in tale quadro, tra l'altro mediante esercizi di programmazione congiunta, conformemente alle conclusioni del Consiglio per rafforzare la programmazione congiunta¹⁹;
- **orienterà l'individuazione, la pianificazione e/o l'attuazione/l'esecuzione di tutti gli strumenti/i programmi/i progetti dell'UE in materia di azione esterna collegati alla SSR,** compresi gli strumenti della PSDC con mandati specifici e/o parziali che implicano attività collegate alla SSR. Benché si concentri sul sostegno dell'UE al settore della sicurezza in altri paesi, la presente comunicazione congiunta mette in evidenza l'interdipendenza tra sicurezza e giustizia. I principi in essa enunciati possono essere applicati anche agli attori del settore giudiziario, se i loro ruoli e le loro funzioni hanno chiare implicazioni per il settore della sicurezza;
- **si applica in tutti i contesti,** non solo nelle situazioni di conflitto e di post-conflitto²⁰, ed è sufficientemente ampio da consentire l'adeguamento alle esigenze di ciascuna situazione specifica.

2. CHE COSA VOGLIAMO REALIZZARE

L'obiettivo principale del presente quadro strategico a livello dell'UE è contribuire a rendere i singoli Stati più stabili e ad assicurare una maggiore sicurezza alle persone. A tal fine, il quadro intende migliorare l'efficacia dell'UE nel promuovere e sostenere:

- A. gli sforzi dei paesi partner volti a garantire la sicurezza delle persone e dello Stato;
- B. la legittimità, la buona governance, l'integrità e la sostenibilità del settore della sicurezza nei paesi partner.

A. GARANTIRE LA SICUREZZA DELLE PERSONE E DELLO STATO

Per essere efficace, il settore della sicurezza nazionale deve:

- disporre di un **quadro giuridico** chiaro e adeguato;
- essere guidato da adeguate **politiche e strategie** di sicurezza e giustizia;

¹⁷ Ad esempio, l'accordo volto a "aggiornare e modernizzare le direttive riguardanti la presa in conto nell'APS delle spese relative alla pace e alla sicurezza"; si veda il comunicato finale della riunione ad alto livello (OCSE-DAC, 19 febbraio 2016);

¹⁸ Ai fini della presente comunicazione la risposta alle crisi non comprende gli aiuti umanitari.

¹⁹ Si veda il documento 8831/16 del Consiglio.

²⁰ I principi definiti nella presente comunicazione congiunta si applicano anche ai paesi interessati dall'allargamento, ma il processo di adesione prevede diverse misure e procedure volte a garantire che i paesi rispettino i criteri di adesione.

- fondarsi su **istituzioni** ben coordinate e cooperative, ognuna delle quali deve essere adeguatamente strutturata e organizzata, con un ruolo chiaramente definito, procedure adeguate, personale qualificato e risorse adeguate.

Il settore della sicurezza deve altresì tener conto dei fornitori di sicurezza esistenti, sia informali che non governativi, e rispettare lo Stato di diritto.

Sicurezza delle persone

Il primo obiettivo di un sistema nazionale di sicurezza deve essere quello di garantire la sicurezza delle **persone**, come da queste percepita e vissuta. Si tratta di difendere le libertà fondamentali²¹ e valutare correttamente, in maniera partecipativa, le esigenze in materia di sicurezza dei diversi **gruppi**, compresi quelli più vulnerabili. Il sistema dovrebbe affrontare le esigenze specifiche in materia di sicurezza delle donne, dei minori, delle persone anziane e delle minoranze.

Gli sforzi di riforma devono tener conto della **dimensione di genere**²² per garantire che le donne e gli uomini abbiano un'effettiva parità di accesso ai servizi giurisdizionali e di sicurezza. A tal fine, l'elaborazione o la revisione delle politiche di sicurezza nazionali dovrebbero fondarsi su analisi che tengano conto della dimensione di genere. Inoltre, il sostegno apportato alle vittime della violenza dovrebbe essere accompagnato da misure preventive (legislazione, sensibilizzazione alle questioni di genere nelle strutture di polizia e militari, lotta contro l'impunità degli autori di violenze).

Prevenire e affrontare le minacce per la sicurezza transnazionale

I sistemi di sicurezza nazionali devono inoltre essere efficaci nella lotta contro le minacce alla sicurezza transnazionale, quali il terrorismo e la criminalità organizzata in tutte le sue forme. Le risposte devono comprendere la creazione o il rafforzamento della cooperazione internazionale.

B. LEGITTIMITÀ²³, BUONA GOVERNANCE, INTEGRITÀ E SOSTENIBILITÀ

Diritti umani, Stato di diritto e principi democratici²⁴

Gli attori della sicurezza devono rispettare e difendere i diritti umani, senza discriminazione, nell'interesse della popolazione in generale e dei propri membri. Il settore della sicurezza

²¹ A partire dalla libertà dal bisogno e dalla paura e dalla libertà di agire di propria iniziativa.

²² Cfr. le conclusioni del Consiglio relative al *Piano d'azione sulla parità di genere 2016-2020* (doc. 13201/15).

²³ Ai fini del presente documento un settore della sicurezza è considerato legittimo quando: i) rispetta i diritti umani riconosciuti a livello internazionale, lo Stato di diritto e i principi democratici; ii) applica i principi di buona governance in materia di trasparenza e apertura, di partecipazione e inclusione e di responsabilità; iii) lotta contro la corruzione.

²⁴ Conformemente agli articoli 3 e 21 del TUE, che prevedono che l'Unione, nelle sue relazioni con il resto del mondo, affermi e promuova i propri valori e interessi, in particolare la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il trattato di Lisbona esige che le politiche dell'UE, tra cui quelle in materia di relazioni esterne, siano conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

deve essere soggetto a un **controllo democratico** e a una **vigilanza** efficaci²⁵. Deve funzionare in un quadro giuridico chiaro e non ambiguo, approvato dal legislatore nazionale e che preveda un'efficace controllo da parte della società civile. Il suo bilancio deve costituire parte integrante del bilancio dello Stato e venire discusso e approvato dal legislatore, che deve essere in grado di esercitare un controllo efficace. La consultazione e la partecipazione della società civile dovrebbero divenire prassi abituali in fase di elaborazione e monitoraggio delle politiche e delle azioni in materia di sicurezza e di giustizia.

Principi di buona governance²⁶

La **trasparenza** e l'**apertura** dovrebbero essere applicate e le garanzie giuridiche messe in atto per evitare che siano prese decisioni arbitrarie. Le procedure di assunzione e promozione e la designazione ai posti di responsabilità nella struttura incaricata di assicurare la sicurezza dovrebbero basarsi su criteri chiaramente definiti e accessibili al pubblico. Le catene di comando ufficiali devono essere rispettate. La classificazione e la diffusione di documenti relativi al settore della sicurezza (comprese le procedure di appalto) devono essere oggetto di procedure autorizzate ufficialmente e prevedibili. Le informazioni devono essere accessibili al pubblico, in modo da aumentare la trasparenza e facilitare la comprensione. Limitazioni all'apertura e alla trasparenza possono essere giustificate da motivi d'ordine pubblico chiaramente definiti (ad esempio la protezione dei dati), ma devono essere sempre ridotte al minimo.

La **partecipazione di tutte le parti interessate** al processo di riforma implica che le politiche e le strategie di sicurezza nazionali siano messe a punto nel quadro di un processo di consultazione inclusivo. In particolare, la partecipazione delle donne dovrebbe essere assicurata in conformità delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU²⁷.

Il settore della sicurezza dovrebbe essere **inclusivo**. Le forze di sicurezza non devono escludere o discriminare nessun gruppo particolare. Per non dare luogo a tensioni, l'attribuzione delle risorse dovrebbe essere accessibile al pubblico e giustificata e rispecchiare ruoli/compiti definiti giuridicamente. Le donne devono avere le stesse opportunità e devono poter accedere a posti di responsabilità all'interno delle forze di sicurezza.

Efficaci sistemi di **rendicontazione** interna, quali servizi di ispezione e di audit interno, devono essere messi in atto all'interno delle singole istituzioni incaricate della sicurezza che, inoltre, devono essere oggetto di un controllo finanziario esterno, riguardante la condotta delle operazioni e la gestione finanziaria, esercitato dalla Corte dei conti nazionale e da altri organi di supervisione o equivalenti. Meccanismi quali i controlli di sicurezza, i codici di condotta, gli organi indipendenti preposti al trattamento delle denunce e il controllo da parte della società civile contribuiscono all'assolvimento dell'obbligo di rendicontazione. Per evitare l'impunità, è importante che siano rispettati il principio di uguaglianza dinanzi alla legge, il rifiuto dell'arbitrarietà e la trasparenza procedurale e giuridica nel caso in cui un attore della sicurezza sia citato in giudizio. Il mandato di qualsiasi sistema di giustizia militare distinto deve essere chiaro e circoscritto; in tutti i casi, i civili devono essere giudicati da tribunali civili.

²⁵ Nel caso specifico del sistema giudiziario, dovrebbe essere assicurata la separazione dei poteri in modo da tutelare l'indipendenza del potere giudiziario e garantire che i giudici non siano soggetti a pressioni indebite esercitate da altri rami del potere o da interessi privati o di parte.

²⁶ Si veda *La governance europea – Un Libro bianco*, (COM (2001) 428): altri due principi di buona governance (efficacia e coerenza) sono delineati rispettivamente nell'ambito dell'obiettivo A e al capitolo 3.

²⁷ UNSC S/RES/1325 (2000); UNSC S/RES/2242 (2015) sulle donne, la pace e la sicurezza.

Integrità e lotta contro la corruzione

La fiducia tra la popolazione e gli attori della sicurezza è fondamentale per assicurare l'efficacia del settore della sicurezza e viene compromessa da ogni caso di corruzione, estorsione, appropriazione indebita di fondi, clientelismo e nepotismo. Le risorse finanziarie assegnate al settore della sicurezza devono essere gestite sulla base degli stessi principi di buona governance che si applicano agli altri settori pubblici. Come altre procedure di appalti pubblici, l'acquisto di attrezzature militari e di polizia e i servizi associati devono essere soggetti a procedure, vincoli e controlli adeguati. Le strategie anticorruzione nazionali vanno applicate anche agli attori del settore della sicurezza.

Sostenibilità

Per essere operative ed efficaci, la legislazione in materia di sicurezza, le istituzioni e le procedure devono essere elaborate sulla base di processi che siano stati fatti propri a livello nazionale secondo un approccio che coinvolga la "società nel suo insieme"²⁸. L'impegno dei principali portatori di interesse a livello politico, della sicurezza e della giustizia e il sostegno della società civile sono essenziali.

In linea di principio, i livelli di effettivi, investimenti e risorse finanziarie dovrebbero fondarsi su una pianificazione adeguata e **sostenibile sul piano del bilancio**, in modo da non compromettere la fornitura di altri servizi pubblici essenziali.

3. COME VOGLIAMO CONSEGUIRE I NOSTRI OBIETTIVI

L'azione dell'UE nel settore della sicurezza si basa su una serie di elementi e principi fondamentali, tra cui i principi di efficacia dell'aiuto²⁹, che si applicano sia alla sicurezza che agli altri settori della cooperazione.

Comprendere il settore della sicurezza in una prospettiva più ampia

L'impegno dell'UE nel settore della sicurezza di un paese o di una regione partner presuppone la comprensione e la presa in considerazione delle norme formali e informali che regolano il modo in cui operano gli attori della sicurezza e della giustizia. Un apprezzamento analogo si impone per le interazioni e le relazioni di potere tra gli attori della sicurezza, della giustizia e dei settori non legati alla sicurezza nonché per comprendere la dinamica dei conflitti esistenti³⁰. La sensibilizzazione al contesto politico, socio-economico, culturale e storico è fondamentale.

L'UE dovrebbe fondare il suo dialogo e la sua azione politica su un'analisi preliminare del settore della sicurezza del paese in questione e sul modo in cui esso si situa in tale contesto più ampio. Alle delegazioni dell'UE è stato assegnato il compito di analizzare il settore della

²⁸ Come indicato nel programma *Orizzonte 2020 – programma di lavoro 2016-2017*, sfida per la società n. 7: Società sicure – proteggere la libertà e la sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini e sfida per la società n. 6: l'Europa in un mondo che cambia – società inclusive, innovative e riflessive.

²⁹ Si veda OCSE-DAC *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) e *Accra Agenda for Action* (2008); *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*; (Quarto forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti (Busan, Repubblica di Corea, 29 novembre – 1° dicembre 2011).

³⁰ Si veda la "*Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action*" (nota di orientamento sull'uso dell'analisi dei conflitti a sostegno dell'azione esterna dell'UE, disponibile in inglese) elaborata congiuntamente dal SEAE e dai servizi della Commissione.

sicurezza e di elaborare relazioni in merito, ricorrendo ai meccanismi di rendicontazione esistenti. Se una missione PSDC è presente, le analisi e le relazioni sono elaborate congiuntamente, conformemente all'approccio globale dell'UE. Le ambasciate degli Stati membri, in particolare quelle che dispongono di addetti alla sicurezza e/o alla difesa, sono invitate a dare il loro contributo mettendo a disposizione informazioni e competenze specifiche.

Nei casi in cui è previsto un sostegno su larga scala alla SSR, l'UE procederà a una valutazione strutturata del contesto (ad esempio, attraverso analisi di economia politica) che riguarderà tutte le parti interessate (gli attori nel settore della sicurezza e della giustizia, comprese le probabili fonti di resistenza, i motori del cambiamento e i gruppi tradizionalmente esclusi dagli organi giudiziari e dalle istituzioni responsabili della sicurezza, quali le donne, i giovani e le minoranze). Tale valutazione dovrebbe concentrarsi sulle esigenze di sicurezza come percepite e vissute dai principali gruppi demografici e sul modo in cui il settore della sicurezza risponde a tali esigenze.

La valutazione dovrebbe tra l'altro analizzare le politiche/strategie esistenti e la situazione di bilancio, le prassi locali sul piano giudiziario e della sicurezza, le fonti di insicurezza e instabilità, i potenziali fattori di rischio, il rispetto dei principi della governance democratica e della sicurezza delle persone, l'efficacia della protezione delle persone, la cooperazione e il coordinamento internazionali esistenti in materia di sicurezza e le opportunità di sostegno. La valutazione dovrebbe individuare specifici problemi di sicurezza suscettibili di divenire obiettivi prioritari dell'assistenza dell'UE e i cambiamenti cui questa può contribuire. L'UE dovrebbe promuovere un'analisi comune coinvolgendo i pertinenti attori locali e internazionali e le fonti di competenze. Ove possibile, le autorità nazionali dovranno essere coinvolte e, possibilmente, guidare tali valutazioni. Si può far ricorso a competenze in materia di valutazione tra pari.

Oltre a definire le forme che il sostegno alla SSR potrà assumere, tali valutazioni serviranno a stabilire parametri di riferimento per monitorare l'impatto dell'intervento dell'UE. Esse saranno regolarmente aggiornate affinché tengano traccia delle modifiche apportate e continuino così a essere utili per mettere in atto le azioni di sostegno.

Azioni previste

Conformemente alle istruzioni, le delegazioni dell'UE inseriranno un'analisi del settore della sicurezza nelle loro relazioni periodiche (in collaborazione con le missioni della PSDC ove presenti). L'UE dovrebbe avviare una valutazione più approfondita del settore della sicurezza nei casi in cui è prevista un'azione significativa.

Basandosi sui documenti metodologici esistenti, il SEAE/i servizi della Commissione forniranno orientamenti su come svolgere le analisi del settore della sicurezza.

Favorire un'ampia titolarità nazionale

La "titolarità nazionale" va al di là dell'accettazione, da parte di un governo, degli interventi di attori internazionali. Gli sforzi di riforma saranno efficaci e sostenibili solo se vengono saldamente ancorati nelle istituzioni di un paese (anche attraverso impegni di bilancio), se sono fatti propri dagli attori nazionali nel settore della sicurezza e della giustizia e considerati legittimi dalla società nel suo complesso. Ciò significa che gli attori nazionali dovrebbero guidare il processo e assumersi la responsabilità complessiva dei risultati degli interventi avvalendosi del parere e dell'assistenza dei partner esterni. Ciò significa anche che tutti i portatori di interessi (statali e non statali), inclusi i gruppi emarginati, dovrebbero essere gradualmente coinvolti negli sforzi volti a raggiungere un consenso sull'intervento nel settore

della sicurezza sulla base di strategie che sono state fatte proprie e accettate a livello nazionale, se del caso. Non si tratta di un compito semplice, in quanto gli attori coinvolti avranno interessi divergenti e alcuni resisteranno alla riforma.

In una situazione di crisi o immediatamente dopo un conflitto armato, quando è possibile che le istituzioni dello Stato siano indebolite o assenti, le prime fasi del sostegno dell'UE dovrebbero spianare la strada alla titolarità nazionale sulla base di un processo partecipativo che coinvolga la società civile.

Azioni previste

Quando conduce attività di sostegno alla SSR, l'UE dovrebbe:

- *valutare la volontà politica di avviare le riforme, le fonti probabili di resistenza e i modi in cui il suo sostegno può far emergere gruppi che potrebbero appoggiare il processo di cambiamento;*
- *fondare il proprio sostegno su politiche, piani e strategie nazionali nonché su questioni prioritarie avvalendosi, se del caso, dei processi e delle azioni nazionali in corso;*
- *coinvolgere sin dalla fase di individuazione tutti i portatori di interessi, compresi gli attori non statali e della società civile, al fine di creare il massimo consenso possibile attorno agli interventi.*

Avere una visione più ampia

La governance del settore della sicurezza riflette la situazione generale di un paese e deve essere messa a punto nel quadro di più ampie iniziative di governance. L'UE dovrebbe incoraggiare i governi dei paesi partner e la società civile a integrare le questioni connesse al settore della sicurezza nelle strategie nazionali pluriennali di sviluppo e a collegarle per quanto possibile alle azioni in corso o previste in materia di governance in altri settori. Allo stesso modo, i dialoghi politici sulla gestione delle finanze pubbliche e la trasparenza/il controllo del bilancio devono interessare anche il settore della sicurezza.

Si dovrebbe tener conto in anticipo delle conseguenze che la SSR avrà per il settore della sicurezza e anche al di là di esso. La catena della giustizia penale e la gestione delle frontiere sono un chiaro esempio di una forte correlazione tra i vari attori della sicurezza e della giustizia ed esemplificano la necessità di un approccio olistico. Ciò non significa che il sostegno dell'UE debba coprire l'intero settore della sicurezza del paese partner; potrebbe ad esempio rivelarsi più efficace concentrarsi su punti di ingresso selezionati più accessibili, suscettibili di avere un'evoluzione positiva e/o di massimizzare l'effetto leva.

Per affrontare i problemi individuati in materia di sicurezza, l'UE può prendere in considerazione l'adozione di un approccio orientato alla soluzione dei problemi, elaborando programmi composti di diverse serie di interventi. Benché possano non interessare direttamente tutti gli attori del settore della giustizia e della sicurezza, tali interventi cercheranno di coinvolgere una serie di attori operanti in diversi settori. Ad esempio, i programmi di sicurezza urbana possono includere il sostegno a servizi di sicurezza locali, alla pianificazione urbanistica e alla formazione professionale dei giovani.

Ove fattibile, dovrebbero essere incoraggiate operazioni di sostegno al bilancio efficaci ed economicamente efficienti, basate su politiche o strategie nazionali e su indicatori legati alla

sicurezza chiari e realizzabili, al fine di rafforzare la titolarità e la governance nazionali, nel pieno rispetto dei pertinenti orientamenti in materia di sostegno al bilancio³¹.

Un dialogo politico e strategico sistematico

Gli interventi legati alla SSR dovrebbero essere sistematicamente accompagnati da un ampio dialogo settoriale e sostenuti da un impegno politico di alto livello. Devono essere evidenziati i nessi esistenti tra i dialoghi politici e strategici su questioni legate ai diritti umani, allo Stato di diritto, alla democrazia e alla buona governance; si impone altresì il rispetto degli obblighi internazionali, ad esempio nel campo del diritto umanitario internazionale. I progressi realizzati in tal senso saranno monitorati e valutati nel corso dell'intervento. Il dialogo politico e programmatico può anche servire a favorire la titolarità a livello nazionale.

Azioni previste

In caso di un'azione significativa, l'UE e i paesi partner possono discutere e concordare parametri di riferimento e meccanismi di revisione periodica al fine di misurare i progressi compiuti in materia di governance e di efficacia del settore della sicurezza. Questi meccanismi possono assumere la forma di uno strumento non vincolante che comporti impegni politici³²; disposizioni specifiche saranno adottate caso per caso.

Coordinare il sostegno dell'UE

Conformemente all'approccio globale dell'UE per le situazioni di crisi e i conflitti esterni, tutte le azioni diplomatiche, di sviluppo e sostegno dell'UE a titolo della PSDC devono essere coerenti, coordinate, complementari, accuratamente programmate e conformi ai quadri giuridici, politici e istituzionali. L'obiettivo è promuovere l'efficacia del sostegno dell'UE alla SSR. Quando è previsto un intervento importante dell'UE nel settore della sicurezza, l'UE e gli Stati membri dovrebbero recensire le attività riguardanti la SSR, preferibilmente insieme ad altri attori internazionali. Ciò consentirà di scambiarsi le informazioni per pervenire a una comprensione comune del contesto e raccogliere gli insegnamenti tratti e le raccomandazioni, tutti elementi che andranno ad alimentare i dialoghi politici e strategici, gli adattamenti dei programmi in corso, la messa a punto degli interventi previsti e i processi di programmazione.

Gli attori dell'UE potrebbero inoltre servirsi di questo esercizio di recensione come punto di partenza per definire congiuntamente obiettivi comuni e sviluppare una “**matrice di coordinamento**” (coordinata sul campo dalla delegazione dell'UE), il che permetterebbe loro di individuare gli opportuni collegamenti tra il dialogo politico, le attività/gli strumenti di cooperazione e le possibili missioni/operazioni PSDC. La matrice di coordinamento potrebbe essere un documento in divenire, fondato, se del caso, sui quadri politici esistenti per la gestione delle crisi (PFCA) e/o su strategie e quadri di programmazione nazionali, anche nel contesto della programmazione congiunta.

Gli strumenti dell'UE sono soggetti a diverse procedure decisionali e programmatiche e a diversi vincoli normativi, che derivano dalle rispettive basi giuridiche. Le matrici di coordinamento dell'UE a livello nazionale non modificheranno queste regole, ma indicheranno piuttosto il raggiungimento di una comprensione condivisa da tutti gli attori

³¹ *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Orientamenti in materia di sostegno al bilancio. Documento di lavoro, Direzione generale per lo Sviluppo e la cooperazione – EuropeAid, Commissione europea, settembre 2012, disponibile in inglese).

³² Ad esempio protocolli d'intesa, dichiarazioni congiunte, intese, ecc.

dell'UE, per quanto riguarda le priorità, gli obiettivi e il ruolo che i singoli attori potranno rispettivamente svolgere.

Tali “matrici di coordinamento” consentiranno di individuare i rischi e gli interventi di mitigazione e di definire, nella misura del possibile, una strategia di uscita che sia coerente con il piano nazionale a lungo termine e con la capacità finanziaria del paese partner. Esse costituiranno la base per un sistema di controllo e di valutazione inteso a misurare i progressi e l'impatto del sostegno dell'UE. Nei casi in cui sarà elaborata un'unica strategia di sostegno, questi elementi saranno discussi e concordati direttamente a tale livello.

Azioni previste

Una “matrice di coordinamento” globale dell'UE sarà sviluppata in almeno due paesi nei due anni successivi all'adozione della presente comunicazione congiunta, in linea con le eventuali matrici esistenti di programmazione congiunta dei donatori.

Garantire il coordinamento con altri attori internazionali

Conformemente all'articolo 210 del TFUE, L'UE, in coordinamento con gli Stati membri, si adopererà per ricercare sinergie all'insegna del consenso con gli altri attori internazionali. A tal fine, sarà promossa una stretta cooperazione con le Nazioni Unite, le organizzazioni regionali e le altre organizzazioni internazionali (in particolare quelle che hanno un mandato di sicurezza attiva), i partner bilaterali che si occupano di questioni relative alla sicurezza e, se del caso, le ONG internazionali specializzate. Il settore della sicurezza dovrebbe essere parte integrante del coordinamento sul campo tra gli attori/i donatori internazionali. Ove possibile e pertinente, gli attori internazionali dovrebbero contestualizzare le loro azioni in una strategia di sostegno per lo sviluppo del settore della sicurezza che sia stata fatta propria a livello nazionale.

Azioni previste

Sulla base della “matrice di coordinamento”, l'UE, in coordinamento con gli Stati membri e gli altri partner internazionali, promuoverà un'azione internazionale globale attorno a un'unica strategia di sostegno del settore della sicurezza che dovrà essere elaborata insieme al paese partner.

Dar prova di flessibilità e raggiungere un equilibrio tra i cambiamenti sistemici a lungo termine e le esigenze di sicurezza immediate

La trasformazione del settore della sicurezza è un processo di lunga durata che deve tenere conto della specificità delle diverse culture istituzionali e della facoltà di cambiamento e, in quanto tale, richiede una visione e un'azione a lungo termine. In ciascun contesto specifico, l'UE deve raggiungere il giusto equilibrio, all'insegna della coerenza, tra tali sforzi a lungo termine e la necessità di rispondere a bisogni urgenti, spesso immediati, delle persone in materia di sicurezza.

Dato il sopravvenire di rapidi cambiamenti delle condizioni operative, soprattutto in Stati fragili o in situazioni post-conflitto, è possibile che alcune azioni giungano a un punto morto o che siano violati i principi relativi ai diritti umani e alla buona governance. Sarà quindi necessario che i programmi di sostegno alla SSR siano adattabili alle diverse situazioni.

Azioni previste

Quando conduce attività di sostegno alla SSR, l'UE dovrebbe:

- *fissare obiettivi scaglionati e realizzabili;*
- *condurre attività a breve termine volte a alimentare la fiducia negli attori della sicurezza e della giustizia, spianare la strada per una cooperazione futura e sostenere il dialogo politico e strategico;*
- *adeguarsi ai rapidi mutamenti delle condizioni operative, soprattutto negli Stati fragili o in situazioni post-conflitto. Se del caso, l'intervento sarà attuato avvalendosi della flessibilità consentita dalle norme e dalle procedure finanziarie dell'Unione;*
- *programmare le missioni PSDC a sostegno della SSR in modo da tenere conto della necessità di un impegno duraturo e a lungo termine nel settore della sicurezza e favorire una stretta collaborazione con le delegazioni dell'UE.*

Misurare i progressi compiuti: monitoraggio e valutazione

I principi generali per il monitoraggio e la valutazione di progetti e programmi del settore della sicurezza si applicano a tutti gli interventi in questo campo; in particolare, è necessario:

- definire gli orientamenti di base sin dall'inizio;
- fissare obiettivi e indicatori d'impatto chiari, realizzabili, con scadenze e correlati a criteri chiari per misurare il conseguimento dei risultati e degli obiettivi;
- assegnare risorse umane e finanziarie sufficienti per il monitoraggio interno.

Le azioni di monitoraggio e valutazione dovrebbero comprendere la raccolta e l'analisi di dati qualitativi e quantitativi per tenere conto della percezione sia comune che individuale dei cambiamenti applicando un approccio alla sicurezza umana incentrato sulle persone.

Un monitoraggio rigoroso accompagnato da valutazioni regolari degli interventi in corso consentirà all'UE (e ai partner attivi dei paesi terzi) di fare il punto sui progressi, trarne insegnamenti e sottoporre a riesame le azioni svolte.

Azioni previste

Il SEAE/i servizi della Commissione elaboreranno congiuntamente orientamenti per il monitoraggio e la valutazione che comprenderanno indicatori relativi al rafforzamento delle capacità nel settore della sicurezza e alle azioni correlate alla SSR, che saranno applicabili a tutte le missioni e a tutti gli strumenti dell'azione esterna.

Gestire i rischi

Il sostegno alla SSR comporta rischi che devono essere previsti e per i quali devono essere elaborate misure di mitigazione. Tali rischi comprendono:

i. Insufficiente volontà politica di attuare i cambiamenti a livello nazionale

La volontà politica di riforma può essere insufficiente o superficiale o può attenuarsi nel tempo. L'UE deve dotarsi degli strumenti necessari per valutare il reale livello di volontà del paese partner e pianificare la propria azione di conseguenza. In alcuni contesti, l'UE potrebbe cominciare con piccoli interventi che mirano a rafforzare la

fiducia e la volontà politica per poi allargare la propria azione in una fase successiva. Il dialogo con la società civile può costituire il punto di partenza.

ii. Conseguenze negative indesiderate

Nessun intervento è neutro e il sostegno al settore della sicurezza richiede un approccio che miri a “non nuocere”³³ e tenga conto delle fonti di conflitto implicite. Un’analisi del contesto aiuterà gli attori dell’UE a evitare che effetti negativi indesiderati si ripercuotano sulla dinamica dei conflitti; occorrerà ad esempio evitare di:

- riprodurre o amplificare involontariamente le tensioni già esistenti, ad esempio rafforzando modelli di dominio e di esclusione;
- introdurre riforme normative e fornire risorse che favoriscano interessi particolari o finiscano col rimaner bloccate in sistemi di corruzione e clientelismo, generando così nuovo scontento e ancora più instabilità.

iii. Rischi per la reputazione

Gli attori della sicurezza che sono sostenuti dall’UE possono agire in maniera tendenziosa, discriminatoria e abusiva nei confronti della popolazione, il che avrà ripercussioni negative indirette per l’immagine dell’UE. Inoltre, le risorse potrebbero finire in cattive mani. Una cooperazione con gli altri attori internazionali volta a valutare il rischio per la reputazione e a definire misure di mitigazione realistiche sarà parte integrante della concezione del sostegno alla SSR. Se necessario, e sulla base di un’accurata analisi caso per caso, si potrà derogare alle norme di visibilità applicabili ai programmi/agli strumenti dell’azione esterna dell’UE.

iv. Rischi connessi alla non ingerenza

È dovere di ogni Stato proteggere la popolazione civile. In alcuni casi l’inadempienza a tale dovere può portare a gravi violazioni dei diritti umani o dei principi democratici, a sofferenze e perdite di vite umane e anche ad atrocità. Se considerato utile per impedire che si producano tali eventi estremi ed eventualmente per contribuire ad affrontarli, l’UE può decidere, sulla base di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o di un accordo bilaterale con il paese partner interessato, di svolgere azioni di sostegno alla SSR anche in assenza di certe condizioni importanti, quali l’esistenza di una reale volontà di cambiamento.

Azioni previste

Il SEAE/i servizi della Commissione elaboreranno un apposito metodo per la gestione dei rischi da applicare al sostegno dell’UE, che comprenderà misure di mitigazione basate fra l’altro sul “quadro di gestione dei rischi per il sostegno al bilancio”³⁴.

Come previsto nel suo piano d’azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019)³⁵, l’UE deve mettere a punto una politica di due diligence in materia di diritti umani elaborando misure per garantire che il sostegno fornito dagli Stati membri e dall’UE al settore della

³³ COM(2010) 126 definitivo, Assistenza alimentare umanitaria.

³⁴ *Budget Support Guidelines: Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (Orientamenti in materia di sostegno al bilancio. Documento di lavoro, Direzione generale per lo Sviluppo e la cooperazione – EuropeAid, Commissione europea, settembre 2012, disponibile in inglese).

³⁵ JOIN(2015) 16.

sicurezza sia conforme/contribuisca alla protezione e attuazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale e sia coerente con le politiche dell'UE in materia di diritti umani.

Utilizzare al meglio le competenze dell'UE in materia di SSR

L'UE dovrebbe mettere a disposizione del personale che disponga di competenze ed esperienza adeguate e dotato di solide conoscenze su questioni tecniche e politiche in materia di SSR. L'UE deve avvalersi delle competenze degli Stati membri e, in campi specifici nei quali apportano chiaramente un valore aggiunto, delle agenzie dell'UE competenti in materia (tra cui Europol, CEPOL e FRONTEX), tenuto conto dei rispettivi mandati, priorità e risorse.

Il presente quadro strategico per una SSR a livello dell'UE prevede un forte coordinamento e una stretta cooperazione tra gli attori dell'UE e gli Stati membri in modo da rafforzare le sinergie e le complementarità tra i loro strumenti e le loro missioni nel quadro di un approccio applicabile a tutta l'UE. Il quadro prevede inoltre il coordinamento con le attività delle organizzazioni internazionali e regionali e delle ONG.

In sede

La Commissione e l'Alto rappresentante istituiranno una **task force interservizi informale permanente per la SSR**, composta da rappresentanti dei servizi interessati del SEAE e della Commissione, che fornirà consulenza e sostegno alle delegazioni dell'UE, al SEAE, ai servizi della Commissione e alle missioni PSDC. Questa task force contribuirà a garantire la coerenza e la complementarità delle attività dell'UE in materia di SSR e a sostenere la pianificazione e la concezione di progetti di cooperazione allo sviluppo incentrati sulla SSR e dei documenti di programmazione della PSDC. Il suo ruolo dovrebbe trovare riscontro anche nella prossima edizione delle procedure di gestione delle crisi. La task force elaborerà strumenti metodologici, norme, procedure e prassi per le attività di SSR dell'UE e dispenserà formazioni, tra l'altro partecipando alle attività dell'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD). La task force sorveglierà il quadro di monitoraggio, valutazione e apprendimento e i meccanismi di gestione dei rischi.

Sul campo

La responsabilità per il coordinamento del supporto al settore della sicurezza sul campo spetta al capo della delegazione dell'UE nel paese o nella regione partner interessati. Nel caso in cui una missione PSDC sia presente nel paese, il Consiglio è invitato a garantire che il suo mandato le consenta di assistere la delegazione dell'UE su questioni relative alla SSR. A questo proposito, il capo della missione sarà disponibile per fornire consulenza al capo delegazione.

Le delegazioni dell'UE e le missioni diplomatiche degli Stati membri dovrebbero scambiarsi informazioni e analisi, partecipare ad analisi congiunte e contribuire all'elaborazione di matrici di coordinamento della riforma della SSR.

Nei casi in cui la sua azione nel settore della sicurezza sia vasta e diversificata e non esistano strutture di coordinamento adeguate, l'UE cercherà di creare delle **task force di coordinamento** per sostenere il settore della sicurezza a livello nazionale (riunendo le sezioni politiche e operative delle delegazioni dell'UE, le missioni PSDC, gli Stati membri e, ove possibile, i partner interessati, quali le Nazioni Unite, la Banca mondiale e i paesi non membri dell'UE che intervengono nel settore della sicurezza).

Azioni previste

Sarà creata una task force interservizi informale permanente per la SSR allo scopo di supervisionare le attività dell'UE in materia di SSR.

I curricula di formazione dell'AESD riguardanti la SSR dovrebbero essere aggiornati per tener conto del presente quadro strategico a livello dell'UE. Inoltre, la cooperazione tra L'AESD e i competenti servizi di formazione della Commissione dovrebbe essere rafforzata in modo da riflettere l'approccio applicabile a livello UE.

I capi delegazione riceveranno istruzioni per assicurare il coordinamento locale di tutti i soggetti interessati dell'UE per quanto riguarda il dialogo sul settore della sicurezza e il relativo sostegno. Ciò non inciderà sulla linea di comando delle missioni PSDC.

Il mandato delle missioni PSDC dovrebbe includere la fornitura di consulenza tecnica alle delegazioni dell'UE.

Nei paesi in cui l'azione dell'UE in favore della SSR è consistente, occorre garantire che la delegazione disponga di competenze adeguate nel settore della sicurezza.

4. SETTORI DI AZIONE

L'UE può apportare sostegno a tutte le componenti del settore della sicurezza, compreso il settore militare, entro i limiti della legislazione dell'UE attraverso le attività seguenti (elenco non esaustivo):

- ***Sostegno istituzionale***

Il sostegno agli organi giudiziari e di sicurezza comprende l'assistenza per la messa a punto di politiche e strategie nazionali dei paesi partner in materia di difesa, sicurezza e giustizia, meccanismi di coordinamento nazionali, procedure amministrative, di comunicazione e operative, meccanismi interni di rendicontazione, sistemi di pianificazione e gestione delle risorse umane, sistemi di informazione e raccolta dati, sistemi di elaborazione del bilancio e di gestione finanziaria, in piena conformità dei principi in materia di diritti umani e del diritto umanitario internazionale.

Il sostegno istituzionale può comprendere l'assistenza alla pianificazione delle riforme, che dovrebbe essere adattata e contestualizzata per aiutare gli Stati partner e valutare le loro esigenze e ad esprimere e realizzare una loro visione, fissando obiettivi realistici a breve, medio e lungo termine. Tale sostegno dovrebbe inoltre aiutare gli Stati partner ad assegnare in modo adeguato le risorse umane, tecniche e finanziarie. Nel quadro di questo processo l'UE intende altresì avviare un dialogo con gli attori non statali e della società civile.

L'UE dovrebbe garantire che, a breve termine, i suoi sforzi volti a potenziare le istituzioni generino benefici diretti per la popolazione sotto forma di servizi di sicurezza migliori.

- ***Formazione***

Il sostegno dell'UE comprende il potenziamento delle capacità degli istituti di formazione nazionali o regionali, che si tratti di assistenza tecnica e di tutoraggio, valutazione dei bisogni di formazione, sviluppo di nuovi curricula e "formazione dei formatori". Nel quadro dell'assistenza in materia di formazione, l'UE preciserà le conoscenze, competenze e/o attitudini che intende trasmettere per promuovere cambiamenti comportamentali a livello di personale, unità e istituzioni responsabili

della sicurezza. L'UE cercherà inoltre di fare in modo che la formazione sia valorizzata in termini di prospettive di carriera e che il personale sia impiegato nei compiti per i quali è stato formato.

Il sostegno può essere collegato al dialogo e a misure di supporto riguardanti i sistemi nazionali di gestione delle risorse umane, compresa la definizione dei profili richiesti dalle competenti istituzioni giudiziarie e di sicurezza, di procedure di assunzione e promozione eque e trasparenti, ecc.

Qualora vi sia la necessità di ripristinare rapidamente i servizi di base in materia di giustizia e sicurezza, l'UE può fornire formazione direttamente, in particolare attraverso le missioni PSDC. Per quanto possibile, questo intervento sarà svolto in cooperazione con gli istituti nazionali di formazione, al fine di rafforzarli e nella prospettiva di affidare loro in futuro la responsabilità della formazione.

- ***Materiale***

L'UE può fornire materiale non letale³⁶ agli attori del settore della sicurezza. Ciò avverrà nell'ambito di un più ampio quadro di sostegno alla sicurezza del paese. L'UE dovrà ottenere garanzie adeguate che il materiale non sarà utilizzato per violare i diritti umani, le libertà fondamentali e lo Stato di diritto. Per evitare che il materiale diventi inutilizzabile, sia abbandonato, sparisca o sia utilizzato in modo improprio, saranno valutati l'esistenza e il funzionamento delle catene di supporto logistico e di tracciabilità e, se del caso, sarà fornito un sostegno per migliorarne l'efficacia. La messa a punto di buone pratiche di base per la gestione del materiale sarà parte integrante di ciascuna fornitura di materiale allo scopo di assicurarne la manutenzione, il riapprovvigionamento e l'eliminazione.

- ***Sostegno ai meccanismi di sorveglianza***

L'UE dovrebbe sostenere la messa in atto o il rafforzamento di un controllo e di una sorveglianza civili efficaci, in particolare:

- promuovendo e sostenendo la formulazione e l'applicazione della legislazione e delle procedure in materia;
- aumentando le capacità delle istituzioni e dei meccanismi indipendenti di trattamento delle denunce e le capacità delle istituzioni e dei meccanismi di controllo civile.

I beneficiari possono essere organi legislativi nazionali o enti indipendenti o quasi indipendenti quali i difensori civili, le istituzioni o le commissioni competenti in materia di diritti umani, le commissioni anticorruzione, le commissioni indipendenti incaricate di esporre denuncia contro la polizia e le autorità giudiziarie conformemente al loro ruolo di vigilanza degli organi di contrasto, ecc.

L'UE dovrebbe incoraggiare la partecipazione attiva della società civile a questi meccanismi di vigilanza e, se opportuno, sostenere le iniziative della società civile volte a monitorare la condotta delle forze di sicurezza. L'UE promuoverà inoltre la libertà dei media e ne rafforzerà la capacità di riferire in modo responsabile sulle attività nel settore della sicurezza.

³⁶ JOIN(2015) 17 final.

- ***Sicurezza locale***

Laddove la violenza e i conflitti sono legati a questioni politiche, sociali ed economiche esclusivamente locali o se le forze di sicurezza nazionale non sono in grado di fornire servizi di sicurezza fondamentali, l'UE può finanziare iniziative di sostegno che producano effetti positivi per la popolazione in termini di sicurezza e giustizia per mezzo di un approccio locale alla sicurezza che coinvolga nei limiti del possibile le autorità locali (ufficiali e/o tradizionali) gli abitanti delle località e delle zone interessate e le forze di sicurezza locali. L'obiettivo sarà migliorare la sicurezza della popolazione locale, risolvere i conflitti e le cause profonde della violenza e, in prospettiva, far sì che le autorità nazionali siano in grado di risolvere i problemi di sicurezza e i conflitti a livello locale.

- ***Legami tra la SSR e altri settori di intervento***

Disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti

Il concetto di “disarmo, smobilitazione e reinserimento” (*Disarmament, demobilisation and reintegration* - DDR) fa riferimento a una serie di interventi che si iscrivono in un processo di demilitarizzazione di gruppi armati ufficiali e non ufficiali passando per il disarmo e lo scioglimento di gruppi armati non statali o il ridimensionamento delle forze armate e la loro reintegrazione nella vita civile³⁷. I processi di DDR dovrebbero rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza e consentire di gettare le basi per la stabilità a lungo termine in un paese o in una regione. Dovrebbero pertanto essere associati a un processo di pace globale e preferibilmente a una più ampia SSR. In situazioni di conflitto e post-conflitto, il sostegno dell'UE alla SSR e al processo di DDR concilierà la necessità di ripristinare i servizi di sicurezza di base, in quanto misura urgente di stabilizzazione, con quella di non ostacolare la stabilità a lungo termine, ad esempio legittimando forze di sicurezza non inclusive.

Giustizia di transizione

La giustizia di transizione comprende la “intera gamma di processi e meccanismi associati ai tentativi di una società di venire a patti con un passato di abusi su vasta scala, al fine di determinare le responsabilità, fare giustizia e raggiungere la riconciliazione”³⁸. Le misure di giustizia di transizione dovrebbero contribuire in ultima analisi a ripristinare e rafforzare lo Stato di diritto.

Nei paesi che escono da un conflitto armato e sono in transizione, la SSR in quanto componente della riforma istituzionale, può contribuire a impedire che scoppino nuovi conflitti; essa contribuisce così a garantire l'assunzione di responsabilità e il rispetto dei diritti umani e a prevenire violazioni future. Le conclusioni del Consiglio sul sostegno alla giustizia di transizione³⁹ sottolineano l'importanza della SSR.

Armi leggere e di piccolo calibro (Small arms and light weapons - SALW)

La disponibilità di SALW è spesso un fattore chiave che fa scattare e propagare l'insicurezza. I “conflitti residuali”, sostenuti dalla diffusione illecita di SALW,

³⁷ Concetto UE a sostegno di disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR), approvato dalla Commissione europea il 14 dicembre 2006 e dal Consiglio dell'Unione europea l'11 dicembre 2006.

³⁸ Documento del Consiglio di sicurezza dell'ONU S/2004/616.

³⁹ Conclusioni del Consiglio sul sostegno dell'UE alla giustizia di transizione, 16 novembre 2015 (13576/15).

fanno spesso scomparire la linea di separazione tra conflitti armati e criminalità⁴⁰. Il controllo delle SALW è intrinsecamente connesso agli sforzi di SSR, non da ultimo perché limita il bisogno, percepito o reale, che le persone o i gruppi hanno di provvedere alla propria difesa o la loro propensione in tal senso.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA

L'attuazione del presente quadro strategico sarà monitorata e valutata regolarmente. Ogni anno un gruppo interservizi composto da rappresentanti del SEAE e della Commissione con il sostegno di esperti esterni, se necessario, esaminerà l'azione globale dell'UE nel settore della sicurezza in almeno un paese prioritario.

I criteri di valutazione si fonderanno sugli obiettivi e sui principi descritti nella presente comunicazione congiunta, sugli orientamenti comuni in materia di monitoraggio e valutazione e sull'attuazione pratica del quadro di gestione dei rischi applicabile.

La pertinenza dell'azione dell'UE sarà inoltre valutata sulla base di criteri quali:

- la qualità e la portata della sua analisi del settore della sicurezza;
- la sua capacità di rispondere a crisi urgenti e opportunità emergenti;
- la coerenza tra il sostegno dell'UE, i più vasti obiettivi dell'UE in materia di sicurezza e di sviluppo e gli obiettivi dei paesi partner nel settore della sicurezza.

Le valutazioni saranno rese pubbliche. Saranno formulate raccomandazioni e il seguito dato all'azione sarà monitorato. Le valutazioni saranno anche l'occasione di registrare le migliori pratiche e gli insegnamenti da esse tratti, in modo da tenerne conto per la formazione del personale dell'UE e nelle riflessioni sugli strumenti finanziari dell'UE. Ciò contribuirà a migliorare le procedure interne e l'efficienza del sostegno stesso.

Il funzionamento generale del presente quadro strategico sarà valutato entro cinque anni.

La Commissione europea e l'Alto rappresentante invitano il Parlamento europeo e il Consiglio a far proprio e sostenere l'approccio delineato nella presente comunicazione congiunta e a partecipare pienamente all'evoluzione verso un impegno più coerente ed efficace dell'UE per contribuire alla SSR nei paesi partner.

⁴⁰ Strategia dell'UE volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e relative munizioni, conclusioni del Consiglio (5319/06).