



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.4.2001  
COM(2001)211 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**sulla prevenzione dei conflitti**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

## sulla prevenzione dei conflitti

### INDICE

Introduzione.....	6
1. Proiettare la stabilità.....	7
A. Il ruolo dell'UE nella promozione dell'integrazione.....	7
<u>L'Unione e i suoi vicini</u> .....	7
<u>Rafforzamento della cooperazione regionale in un contesto più ampio</u> .....	8
<u>Instaurazione dei legami commerciali</u> .....	9
B. Inserire la prevenzione dei conflitti nei programmi di cooperazione.....	10
<u>Approccio integrato</u> .....	11
<u>Ruolo dei documenti di strategia nazionale</u> .....	12
<u>Iniziative macroeconomiche</u> .....	13
<u>Sostegno alla democrazia, allo Stato di diritto e alla società civile</u> .....	14
<u>Riforma del settore della sicurezza</u> .....	15
<u>Misure postbelliche specifiche</u> .....	16
C. Affrontare le questioni trasversali in modo più efficiente.....	17
<u>Droghe</u> 17	
<u>Armi leggere</u> .....	18
<u>Risorse naturali: gestione e accesso</u> .....	19
<u>Degrado ambientale</u> .....	20
<u>Il diffondersi delle malattie contagiose</u> .....	20
<u>Flussi di popolazione e traffico di esseri umani</u> .....	21
<u>Il ruolo del settore privato nelle aree instabili</u> .....	21
2. Reazione rapida ai conflitti nascenti.....	23
A. Ottimizzazione degli strumenti della Comunità.....	24
B. Garantire una reazione pronta da parte della Comunità.....	25
C. Strumenti politici e diplomatici.....	25
<u>Dialogo politico</u> .....	26

<u>Rappresentanti speciali dell'UE</u> .....	26
D. Utilizzo delle sanzioni .....	27
E. Adattamento dei meccanismi dell'UE di gestione delle crisi.....	28
3. Potenziare la cooperazione internazionale sulla prevenzione dei conflitti.....	28
A. Cooperazione con gli altri paesi.....	28
B Cooperazione con le organizzazioni internazionali.....	29
<u>Cooperazione con le Nazioni unite</u> .....	29
<u>Cooperazione con le istituzioni di Bretton Woods</u> .....	30
<u>Cooperazione con l'OSCE e il Consiglio d'Europa</u> .....	31
<u>Cooperazione con altri enti</u> .....	31
C Cooperazione con le ONG.....	32
Conclusione .....	32

## SOMMARIO

L'elenco sempre crescente delle cause di conflitto richiede una cooperazione internazionale e un'azione multilaterale di nuovo genere. L'UE, che di per sé è un progetto di pace e prosperità in corso, ha un ruolo determinante da svolgere nell'ambito delle iniziative globali volte a prevenire i conflitti. A tal fine, essa ha a disposizione una ampia gamma di strumenti e di azioni a lungo e a breve termine.

L'UE cerca di proiettare stabilità fra i suoi vicini immediati così come nel resto del mondo sostenendo l'**integrazione regionale** e instaurando **legami commerciali**. Grazie alla sua lunga esperienza in questi campi, l'UE è ben attrezzata al compito. Come esempi degli strumenti con prospettiva di stabilizzazione a lungo termine ci sono il sostegno diretto alle strutture regionali in Africa e le concessioni commerciali autonome ai Balcani occidentali.

**La politica di sviluppo e gli altri programmi di cooperazione** sono senz'altro gli strumenti più potenti di cui la Comunità dispone per affrontare le cause all'origine dei conflitti. Tuttavia, è necessario adottare un approccio veramente integrato e di lungo periodo che affronti tutti gli aspetti della stabilità strutturale nei paesi a rischio. Nel far questo, occorre garantire il coordinamento fra le attività della Commissione e quelle degli Stati membri. Sul piano pratico, i documenti strategici (documenti di strategia nazionale) preparati per ciascun paese che riceve assistenza comunitaria, congiuntamente all'utilizzo di indicatori adeguati, saranno gli strumenti chiave per tradurre tale approccio in programmi di cooperazione.

In quei paesi dove si manifesta il potenziale per un conflitto, può sorgere la necessità di concentrare l'aiuto esterno al fine di far (ri)emergere un ambiente politico favorevole (per esempio, **sostegno alla democrazia, Stato di diritto, società civile, mezzi di informazione indipendenti, parità fra i sessi, ecc.**). Può sorgere anche la necessità che la Comunità venga maggiormente coinvolta nella **riforma del settore della sicurezza**. Quando un paese esce da un conflitto, la Comunità dovrebbe contribuire in termini di consolidamento della pace attraverso programmi specifici quali i programmi di **riabilitazione**.

Un altro approccio di integrazione della prevenzione dei conflitti è la ricerca, sia all'interno dell'Unione che in un più ampio contesto internazionale, di soluzioni alle **questioni trasversali** che possono contribuire alla tensione e ai conflitti. Le questioni più importanti riguardano la droga, le armi leggere, le risorse naturali, il degrado ambientale, i flussi di popolazione, il traffico di esseri umani e, in grado minore, gli interessi del settore privato in aree di instabilità. Gli strumenti comunitari in queste aree sono suscettibili di ulteriore sviluppo.

Parallelamente alle azioni di prevenzione a lungo termine, l'UE dovrebbe migliorare la propria **capacità di reazione rapida** a fronte di situazioni che in un paese dato minacciano di degenerare irrimediabilmente. A tal fine è chiaramente necessario un adeguato sistema d'allarme rapido. In situazioni di pre-crisi, si possono impiegare molti strumenti comunitari, compresi strumenti nuovi quali il **meccanismo di reazione rapida**. L'UE può ricorrere ad una gamma di alternative che vanno dal **dialogo politico** ai **rappresentati speciali** e che nel futuro possono comprendere meccanismi civili di gestione della crisi. Tutti questi strumenti sono suscettibili di miglioramento, si possono rendere più sistematici e flessibili, ma inevitabilmente occorre che siano fondati su una linea politica comune fra gli Stati membri dell'UE.

Sovente i conflitti potenziali valicano i confini. Per questo motivo è necessaria una **cooperazione internazionale** delle attività di prevenzione di lungo periodo così come un

**coordinamento** delle reazioni alle situazioni di pre-crisi. Quindi l'UE rafforzerà la propria cooperazione con i partner internazionali attivi nel campo della prevenzione dei conflitti come gli Stati Uniti, il Canada, la Russia, il Giappone e la Norvegia, nonché con le principali organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, l'OSCE e le ONG.

## INTRODUZIONE

Gli enormi costi in termini di risorse e sofferenza umana provocati dai conflitti violenti richiede sforzi ingenti nella prevenzione dei conflitti. Questo è soprattutto un'esigenza morale e politica, ma ha anche risvolti economici positivi. È molto più economico incanalare un conflitto nell'alveo del dialogo e dell'azione costruttiva piuttosto che far fronte alle conseguenze una volta che questa sia degenerato in un confronto violento. Data la sua importanza sulla scena internazionale, i suoi interessi e ambizioni e le sue ingenti risorse che ha impegnato verso l'assistenza e la cooperazione, è indubbio che l'UE debba partecipare a queste iniziative.

L'UE stessa è un progetto di pace di grande successo. Nel corso di mezzo secolo, essa è stata alla base della riconciliazione e dello sviluppo pacifico in Europa occidentale, contribuendo a consolidare la democrazia e a garantire la prosperità. Tramite il processo di allargamento, la politica estera e di sicurezza comune, lo sviluppo dei programmi di cooperazione e assistenza esterna, l'UE cerca oggi di proiettare stabilità anche al di là dei propri confini.

I motivi di conflitto variano e prevederne lo sviluppo è un compito complesso. È chiaro quindi che si senta il bisogno di una migliore analisi comune delle cause profonde dei conflitti e dei segni di quelli imminenti. La povertà, la stagnazione economica, la sperequazione delle risorse, la debolezza delle strutture sociali, un sistema di governo non democratico, la discriminazione sistematica, l'oppressione delle minoranze e dei loro dei diritti, gli effetti destabilizzanti dei flussi di rifugiati, l'antagonismo etnico, l'intolleranza religiosa e culturale, l'ingiustizia sociale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa e delle armi leggere sono tutti fattori che aggravano un conflitto. Questi segnali non solo si devono analizzare, ma occorre anche agire in modo adeguato. Individuare i fattori di rischio in anticipo aumenta le probabilità che un'azione opportuna ed efficace affronti le cause di fondo del conflitto.

Il mutato ambiente internazionale dopo la fine della guerra fredda ha offerto nuove occasioni per superare tali difficoltà e promuovere una transizione pacifica. La combinazione di mercati sempre più liberi e aperti, l'impresa privata e la tecnologia hanno portato ricchezza e nuove opportunità alla maggioranza di paesi e individui; ha contribuito a diffondere governi democratici, esercita una nuova influenza sui governi affinché trattino equamente i cittadini, siano aperti a pubblica verifica e si aprano al dialogo e alla cooperazione con i partner internazionali.

Ma la globalizzazione ha anche il suo lato oscuro. Il commercio internazionale non mantiene la promessa di ridurre il divario fra coloro che ne beneficiano e i miliardi di persone violate in un mondo di indigenza e di miseria. Oggi, il traffico di droga è un settore di dimensioni maggiori della siderurgia o dell'automobile. Il traffico illegale di diamanti non solo finanzia i conflitti ma li alimenta attivamente. L'elenco degli orrori è sterminato e non accenna ad accorciarsi: traffico di esseri umani e specialmente di donne, degrado ambientale, criminalità transnazionale, proliferazione delle armi pesanti e leggere, la diffusione dell'AIDS e delle altre malattie.

Questi problemi non sono semplicemente una minaccia alla prosperità, si trovano anche alla radice di molti dei conflitti violenti che tormentano il pianeta.

È impossibile che un paese singolo possa affrontare questi problemi da solo o tramite i classici strumenti della diplomazia bilaterale. Per affrontare il lato oscuro della globalizzazione occorre una cooperazione internazionale e un'azione multilaterale su una

scala senza precedenti. L'Unione Europea ha il dovere di cercare di affrontare le molte questioni trasversali che contribuiscono ai conflitti o che li provocano. Ed è anche ben attrezzata per svolgere il compito. Essa ha questo dovere perché è uno dei principali promotori e beneficiari dell'apertura e della cooperazione. È ben attrezzata perché possiede i mezzi e l'autorità per fare veramente la differenza.

L'elenco degli strumenti che interessano direttamente o indirettamente la prevenzione dei conflitti è lungo: sviluppo della cooperazione e dell'assistenza esterna, cooperazione economica e strumenti di politica commerciale, aiuti umanitari, politiche sociali e ambientali, strumenti diplomatici quali il dialogo politico e la mediazione, come pure le sanzioni economiche e d'altro tipo fino ad arrivare ai nuovi strumenti della PESD (compresa la raccolta di informazioni per prevenire le situazioni di conflitto potenziale e l'osservazione dell'attuazione degli accordi internazionali). Grazie a tutto ciò, l'UE è già fortemente impegnata nella prevenzione dei conflitti. Ma essa può e deve migliorare la definizione e l'efficacia delle proprie azioni in questo settore, deve essere in grado di rispondere con una appropriata combinazione di strumenti, senza ritardi e in modo adeguato a ciascuna situazione che si possa presentare. In ultima analisi, non si tratta solamente di snellire la procedura decisionale e di gestione, ma in fondo della comune volontà politica di reagire agli eventi.

Questa comunicazione riassume ciò che l'UE sta già facendo, gli strumenti che ha a disposizione e suggerisce le prossime attività possibili nella prevenzione dei conflitti. Segue la "Relazione del Segretario Generale/Alto Rappresentante e della Commissione contenente raccomandazioni concrete per un miglioramento della coerenza e dell'efficacia dell'azione dell'UE in materia di prevenzione dei conflitti" (14088/00) presentata al Consiglio europeo di Nizza ed intende essere un contributo al programma d'azione che potrebbe essere sottoscritto dal Consiglio europeo di Göteborg.

Per maggiore chiarezza, la struttura della comunicazione distingue fra la prevenzione a lungo termine ("Proiettare la stabilità") e quella a breve termine ("Reazione rapida ai conflitti imminenti"). Essa si occupa anche di come migliorare il coordinamento e la cooperazione sulla prevenzione dei conflitti a livello internazionale.

## **1. PROIETTARE LA STABILITÀ**

### **A. Il ruolo dell'UE nella promozione dell'integrazione**

#### *L'Unione e i suoi vicini*

Sono passati poco più di cinquant'anni da quando i paesi che oggi compongono l'UE erano dilaniati dalla guerra. Nel 1945 sarebbe stato difficile immaginare l'attuale livello di stabilità e prosperità dell'Unione. Il fatto che i belligeranti europei di un tempo abbiano fatto tanta strada si deve in gran parte alla visione di quei leader che avevano individuato nell'abbattimento delle barriere l'unica via verso il futuro dell'Europa, incoraggiando la cooperazione fra Stati sulla base di valori comuni e interessi a livello sia politico che economico. Si tratta di un esperimento unico nel suo genere che ha tanto da insegnare ad un mondo che fa fatica a contenere l'ostilità fra gli Stati e a gestire pacificamente le relazioni internazionali.

La dimostrazione della forza e del fascino del modello dell'UE è il processo di allargamento in corso. Con la sola offerta di una prospettiva verso l'integrazione europea, l'UE ha già aiutato i paesi dell'Europa centrale e orientale nella lotta per diventare democrazie stabili ed economie di mercato funzionanti. Ciò rappresenta una decisa spinta che porta dalla divisione all'unità, ha ridotto drasticamente le dispute di confine e le tensioni nazionaliste ed ha aperto sostanziali progressi per l'integrazione delle minoranze nella società. La prospettiva dell'adesione e le strategie di partenariato di pre-adesione sviluppate dalla Commissione hanno anche impresso un forte impulso allo sviluppo economico dei paesi candidati che contribuisce a sua volta al consolidamento generale del processo di riforma.

Analogamente, orientati dalla prospettiva di entrare nell'UE, i cinque paesi dei Balcani occidentali stanno progressivamente integrando il modello europeo nelle loro strutture attraverso il processo di stabilizzazione e di associazione avviato nel 1999.

L'interazione a livello regionale con l'Unione può incoraggiare una maggiore cooperazione fra i paesi situati ai confini dell'Unione e operare come fattore stabilizzante fra i paesi e all'interno di ciascuno di essi. Nello stesso spirito, dodici paesi mediterranei perseguono un processo di cooperazione regionale attraverso il Partenariato euromediterraneo (processo di Barcellona), nel quadro del quale sono stati invitati a costituire una grande area di libero scambio euro-mediterranea con la CE entro il 2010 mirando contestualmente ad un ambizioso obiettivo di prevenzione dei conflitti nel difficile contesto del processo di pace in Medio Oriente e altrove nella regione (vedi riquadro).

Rafforzamento della cooperazione regionale in un contesto più ampio

Al di là del continente europeo, il modello dell'UE può servire da esempio per altre regioni incoraggiando gli Stati a ridurre la tensione politica, aumentare l'interdipendenza economica e creare una maggiore fiducia reciproca fra paesi.

Il **Mercosur**, che comprende Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, e che ha ricevuto il sostegno dell'Unione dalla sua creazione nel 1991, è un esempio eccellente in quanto ha svolto un ruolo importante nel consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto in ciascuno dei suoi Stati membri e in particolare in Paraguay. È anche grazie al Mercosur che questi paesi hanno iniziato ad organizzare misure di costruzione della fiducia nel settore della

**Partenariato euromediterraneo - integrazione regionale**

Questo partenariato ha tre obiettivi primari: un'area di pace e stabilità fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia, un'area di libero scambio accompagnata da sostanziosi aiuti economici e finanziari dall'UE verso i suoi partner; una migliore conoscenza e tolleranza reciproca fra i popoli della regione. Gli obiettivi confluiscono nel fine generale di prevenire i conflitti e promuovere la stabilità.

La componente politica e di sicurezza del partenariato prevede un dialogo politico costante e una serie di misure "leggere" di costruzione della sicurezza (p.es. la formazione congiunta dei diplomatici e una rete di istituti di politica estera). La marcia verso l'obiettivo più ambizioso della Carta euromediterranea per la pace e la stabilità, che comprende obiettivi più "pesanti" (fino ad azioni di natura militare), è stata ostacolata dallo stato del processo di pace in Medio Oriente.

Ciononostante, non è scemato l'impegno dei partner verso un processo che resta la sola arena di incontro per i rappresentanti di Israele, Siria e Libano. Buoni progressi si sono registrati su diversi fronti, in particolare la conclusione dell'accordo di associazione fra l'UE e i suoi partner. Il Processo di Barcellona ha mostrato buone capacità di recupero e ha dato prova di essere uno strumento efficace in mano all'UE per arginare gli effetti di alcuni momenti di particolare tensione nella regione.

difesa. Con il Mercosur e con organizzazioni regionali in altre parti del mondo, la CE offre assistenza sostanziosa finalizzata al rafforzamento delle strutture regionali comuni<sup>1</sup>.

Allo stesso modo, un obiettivo importante dell'Accordo di Cotonou fra l'UE e i 77 paesi di **Africa, Caraibi e Pacifico** (ACP) è quello di migliorare la cooperazione economica e commerciale fra questi paesi su base regionale. In relazione ai 6 paesi del **Consiglio di cooperazione del golfo** (CCG), la Comunità sta cercando di stimolare l'integrazione attraverso una unione doganale. A questo riguardo, si spera che lo Yemen non tardi ad avere la possibilità accedere alla cooperazione nell'ambito del CCG.

L'assistenza della Comunità si può mirare specificatamente alle strutture regionali con una chiara agenda di "prevenzione dei conflitti". In questo spirito, la Commissione ha sostenuto il meccanismo di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA), il meccanismo di prevenzione dei conflitti dell'ECOWAS, il Processo di Pace di Lusaka nella Repubblica democratica del Congo (attraverso il SADC) e i negoziati di pace in Burundi. La Commissione intende dedicare maggiori risorse a tali iniziative nel futuro. Siamo pronti in particolare a sostenere iniziative del SADC sulle armi leggere e il traffico di droga.

Inoltre la Commissione svolge un ruolo attivo in diverse iniziative di cooperazione regionale nelle quali figurano in maniera prominente la stabilità e la sicurezza, ad esempio la **Dimensione Nordica** che coinvolge i paesi che si affacciano sul Mar Baltico o il **Forum regionale dell'ASEAN** (ARF).

La Commissione darà una priorità più alta al sostegno dell'integrazione regionale e in particolare alle organizzazioni regionali con un chiaro mandato per la prevenzione dei conflitti.

#### Instaurazione dei legami commerciali

L'integrazione commerciale è una parte essenziale del modello dell'UE ed elemento centrale per lo sviluppo dell'interdipendenza a livello internazionale. Sostenendo le riforme del settore commerciale ed economico e offrendo un migliore accesso al mercato della CE, la Comunità aiuta i paesi in via di sviluppo ad integrarsi nell'economia mondiale. Facendosi motore della crescita economica e della riduzione della povertà, la politica commerciale della CE contribuisce alla prevenzione dei conflitti.

La Comunità garantisce accesso preferenziale al mercato europeo per la maggior parte dei prodotti dei paesi in via di sviluppo nel quadro del sistema delle preferenze generalizzate (SPG, con aliquote variabili di tariffe agevolate) che di solito è accompagnato da misure di potenziamento della capacità legate al commercio in modo da aiutare i paesi interessati ad avvalersi delle opportunità create. Nel quadro dell'accordo di Cotonou, tutti i paesi ACP beneficiano fino al 2008 del libero accesso per la grande maggioranza dei loro prodotti, una

---

<sup>1</sup> La Commissione al momento sostiene l'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (UEMOA), la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), il Mercato comune dell'Africa australe e orientale (COMESA) e la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC). Con la SADC, un importante progetto (con un bilancio di circa 15 milioni di euro) sarà lanciato quest'anno per contribuire ad aumentare la sua capacità amministrativa. La Commissione ha anche in progetto di sostenere la Comunità economica e monetaria dell'Africa centrale (CEMAC), l'Unione doganale dell'Africa australe (SACU) e l'Associazione per la cooperazione regionale dell'Asia del sud (SAARC). La Commissione sosterrà anche l'istituzione di una unione doganale fra i 6 paesi del Gruppo di San José in America centrale.

preferenza particolare è data ai paesi dell'America Latina che combattono la produzione e il traffico di droga.

Una nuova iniziativa, adottata il 26 febbraio 2001 dal Consiglio, estende ai paesi meno sviluppati (PMS) libero accesso senza dazi doganali e senza quote a tutti i loro prodotti ad eccezione delle armi (iniziativa "Everything but Arms"). L'ingresso di banane, zucchero e riso sarà sottoposto inizialmente ad un processo di transizione. La CE è già il principale mercato di esportazione per i PMS e grazie a questa iniziativa senza precedenti diventerà di gran lunga il loro principale partner commerciale.

Un buon esempio di politica commerciale finalizzata alla stabilizzazione a lungo termine in regioni instabili sono le concessioni commerciali autonome che l'UE ha esteso a cinque paesi dei Balcani occidentali in cambio del loro impegno verso la riforma e la cooperazione regionale. Nel quadro del processo di associazione e stabilizzazione, i 5 paesi godono ora di preferenze commerciali autonome molto favorevoli per le esportazioni verso la Comunità per le quali oltre l'85% delle loro merci possono entrare nell'Unione esenti da dazi.

La politica commerciale si può usare anche nel senso opposto. Infatti è possibile sospendere un trattamento preferenziale al fine di cercare di evitare che una situazione allarmante degeneri ancora. Ad esempio, nel 1997, in seguito ad accertamenti della Commissione sulla diffusione della pratica del lavoro forzato, il Consiglio ha sospeso i privilegi PMS alla Birmania/Myanmar; la sospensione è tuttora in vigore.

## **B Inserire la prevenzione dei conflitti nei programmi di cooperazione**

I conflitti violenti di rado scoppiano spontaneamente o con breve preavviso, il ricorso alle armi di solito è la conclusione di un graduale processo di deterioramento con cause profonde e spesso ben note. Non aver saputo trattare problemi come la povertà estrema, chiare sperequazioni di ricchezza, penuria di risorse naturali, disoccupazione, basso livello di istruzione, tensioni etniche o religiose, dispute territoriali regionali e alla frontiera, la disintegrazione dello Stato o l'assenza di meccanismi di risoluzione pacifica delle vertenze, spinge società intere nel caos e nella sofferenza. E quando alla fine emergono da questo inferno, si trovano ad affrontare la lunga e difficile opera di ricostruzione.

È indubbio che la politica di sviluppo e gli altri programmi di cooperazione<sup>2</sup> siano gli strumenti più potenti a disposizione della Comunità per affrontare le cause alla radice dei conflitti. Ma al fine di garantire l'utilizzo ottimale di questi strumenti, dobbiamo senz'altro adottare un approccio di lungo periodo, individuando e mirando a bisogni che siano il più possibile a monte. La Commissione di recente si è impegnata a reindirizzare la politica di sviluppo sull'obiettivo della riduzione della povertà e ad accrescere l'impatto e l'efficienza dell'esecuzione<sup>3</sup>. Tale approccio comprende operazioni in complementarità con gli Stati membri e gli altri donatori.

---

<sup>2</sup> Per 'altri programmi di cooperazione' si intendono i programmi con paesi che non rientrano nell'elenco OCSE/CAS dei paesi in via di sviluppo.

P.M: in termini finanziari, nel periodo 2000-2006 le azioni esterne (cat. 4 del bilancio CE) e le azioni per i paesi dell'Europa centrale e dell'est ammontano rispettivamente a 36 and 11.8 miliardi di euro. Il FES (per i paesi ACP) ammonta a 13.5 miliardi per il periodo 2000-2007.

<sup>3</sup> Si veda la posizione presa dal Consiglio e dalla Commissione il 10 novembre 2000 sulla politica di sviluppo della Comunità europea

Benché l'UE sia già il maggior donatore mondiale, è ovvio che una ulteriore intensificazione delle iniziative di assistenza esterna in linea con le linee di indirizzo internazionali aumenterebbe anche la capacità di prevenzione dei conflitti dell'UE in una prospettiva di lungo periodo.

### Approccio integrato

Affrontare le cause profonde dei conflitti implica la creazione, il ripristino e il consolidamento della stabilità strutturale in tutti i suoi aspetti. La stabilità strutturale è una nozione inizialmente sviluppata in seno alla Commissione nella comunicazione sulla prevenzione dei conflitti del 1996<sup>4</sup> ripresa successivamente dal comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE nelle linee direttive del CAS sui conflitti, la pace e la cooperazione per lo sviluppo del 1997.

La stabilità strutturale si definisce attraverso le seguenti caratteristiche: **sviluppo economico sostenibile, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo, buone strutture politiche e sane condizioni ambientali e sociali capaci di gestire il cambiamento senza ricorso alla violenza.** Tutti questi elementi devono essere affrontati in modo integrato. I programmi di cooperazione sono sempre più fondati sulle strategie proprie del paese visto che è ormai chiaro che la preconditione per il successo di tali azioni è la responsabilizzazione locale che tiene in considerazione la situazione specifica del paese, la sua storia e la sua cultura.

Per quanto siano situazioni di difficile valutazione, è possibile individuare alcune strategie vincenti per la prevenzione dei conflitti, e ciò si applica sia alla CE che agli altri enti internazionali. Tuttavia, analizzando le azioni recenti della Comunità in aree fragili o in ricostruzione, appare che in alcuni casi la CE sia riuscita a mantenere o ripristinare un certo grado di stabilità strutturale tramite approcci integrati.

A tale riguardo, Salvador e Guatemala rappresentano buoni esempi dell'efficacia dell'approccio integrato. L'attuazione degli accordi di pace in questi paesi è andata di pari passo con le attività di cooperazione che hanno coinvolto tutti i settori vitali per il ripristino della stabilità strutturale. In generale, tutta la strategia della CE in America latina si basa ormai sull'approccio integrato.

Un esempio lampante di prevenzione a lungo termine tramite ricostruzione e consolidamento è la strategia integrata che la Comunità cerca di realizzare nella regione dei Balcani (vedi

#### **Balcani - Un approccio alla prevenzione integrato e a lungo termine**

Nel 1999 la Commissione ha proposto il processo di stabilizzazione e associazione come mezzo di avvicinamento di tutti i paesi della regione all'Europa e alle sue strutture.

L'idea è semplicissima; il modo migliore per indurre i paesi dei Balcani occidentali a prevenire i conflitti e avvicinarsi agli standard di condotta politica ed economica europei è sembrato fosse quello di offrire loro la prospettiva di entrare un giorno nell'UE a precise condizioni politiche, compresa la cooperazione regionale. Il processo si fonda su una serie di politiche che combinano relazioni contrattuali sulla linea di quelle riservate ai paesi Phare nel quadro degli accordi europei, programmi di assistenza alle ristrutturazioni economiche e istituzionali necessarie per portarsi sui livelli europei, cooperazione regionale e libero scambio.

Il processo rappresenta un impegno a lungo termine verso la regione e può risultare credibile solo con l'impiego di ingenti risorse umane e finanziarie per diversi anni a venire. Il voto solenne su cui il processo si fonda sta già indubbiamente avendo un impatto considerevole sulle politiche e sulla condotta dei paesi interessati.

---

<sup>4</sup> "L'Unione europea e la soluzione dei conflitti in Africa: processo di pace, prevenzione dei conflitti e altre azioni connesse" (marzo 1996/ SEC(96)332)

riquadro). Forse sarà difficile applicare questo modello a paesi che non ricercano l'adesione all'Unione, ma è senz'altro possibile estendere ad altri paesi e regioni l'approccio generale, basato su un processo chiaro e strutturato che offre vantaggi tangibili in cambio di impegni a favore della pace e della stabilità regionale.

La Commissione garantirà che la sua politica di sviluppo e gli altri programmi di cooperazione si concentrino chiaramente sulle cause profonde dei conflitti in modo integrato.

#### Ruolo dei documenti di strategia nazionale

Sul piano pratico, gli strumenti che possono garantire l'applicazione dell'approccio integrato alla prevenzione dei conflitti sono i documenti strategici preparati per ciascun paese che riceve assistenza dalla Comunità (documenti di strategia nazionale). Tali documenti sono attualmente in preparazione per tutti i paesi in via di sviluppo in Africa, Caraibi, Pacifico, Asia, America latina e Mediterraneo. Col tempo, tutti gli altri paesi che ricevono assistenza dalla Comunità avranno un DSN.

**Tutti i documenti di strategia nazionale** comprenderanno una valutazione delle situazioni di conflitto potenziale corredate da appropriati indicatori di conflitto potenziale. Questi comprenderanno questioni quali l'assetto del potere politico ed economico, il controllo delle forze di sicurezza, la composizione etnica del governo in paesi etnicamente divisi, la rappresentanza femminile nei centri decisionali, il degrado potenziale delle risorse ambientali, ecc. Essi contribuiranno a individuare in anticipo i conflitti potenziali. Un modello per tali indicatori, attualmente sviluppato per conto della Commissione dalla Rete per la prevenzione dei conflitti (RPC)<sup>5</sup> e dovrebbe essere pronto entro la fine del primo semestre 2001.

Qualora l'analisi suesposta riscontrasse fattori di rischio di conflitto per alcuni paesi ("**paesi con potenziale di conflitto**"), i programmi della Comunità avrebbero **come parte integrante delle misure di prevenzione dei conflitti**. Gli indicatori di conflitto faciliteranno l'inclusione di misure mirate alla prevenzione dei conflitti in diversi programmi di settore (in campi quali trasporti, sviluppo rurale, energia, ambiente, sanità, ricerca o istruzione). Come strumento pratico di programmazione nell'individuazione dei progetti comprendenti misure di prevenzione dei conflitti, entro la fine del 2001 la Commissione preparerà un "Manuale della prevenzione dei conflitti" sviluppando il lavoro già svolto nel contesto ACP. Inoltre, si potrebbero sviluppare, in accordo con gli Stati membri, degli strumenti per la valutazione dell'impatto dei conflitti.

Infine, occorre rafforzare il coordinamento fra la Commissione e gli Stati membri per migliorare la coerenza e l'efficacia complessiva degli sforzi dell'UE sulla prevenzione dei conflitti. Un primo piccolo passo sarebbe lo scambio sistematico dei DSN e dei documenti corrispondenti dagli Stati membri. Altri tipi di informazioni (analisi nazionali, miglior prassi, iniziative politiche, ecc.) potrebbero circolare con maggior efficacia fra la Commissione, l'unità politica del Consiglio e i responsabili degli Stati membri, magari sul modello della bacheca elettronica realizzata nel 1998 per i paesi africani. Il coordinamento sul campo dovrà seguire le linee direttrici per il rafforzamento del coordinamento operativo adottato dal CAG nel gennaio 2001.

---

<sup>5</sup> L'RPC è una rete di istituzioni accademiche, ONG ed esperti indipendenti attivi nel campo della prevenzione dei conflitti istituita nel 1997 a seguito di una risoluzione del Parlamento europeo e sostenuta finanziariamente dalla Commissione. Si tratta di una risorsa di cui la Commissione dispone per la ricerca su questioni pertinenti alla prevenzione dei conflitti.

Nel contesto dell'iniziativa presa nel corso della riunione informale dei Ministri degli esteri nel settembre 2000 per migliorare l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione ("esercizio post-Evian"), la Commissione e gli Stati membri hanno collaborato strettamente con il Segretariato del Consiglio alla preparazione di "schede riassuntive" sulle relazioni fra l'Unione ed alcuni paesi terzi. Tali schede costituiscono anche una risorsa per migliorare il coordinamento e la complementarità dell'aiuto della Comunità e degli Stati membri nel caso di paesi con conflitto potenziale<sup>6</sup>.

La Commissione:

- utilizzerà indicatori appropriati per analizzare le situazioni di conflitto potenziale in tutti i documenti di strategia nazionale;
- svilupperà strumenti pratici di programmazione per inserire le misure di prevenzione dei conflitti nei programmi di cooperazione indirizzati ai paesi a rischio;
- scambierà i documenti di strategia nazionale con i documenti corrispondenti dagli Stati membri;
- istituirà un sistema pilota, in stretta cooperazione con l'unità politica del Consiglio, per lo scambio periodico di informazioni fra la Commissione, l'unità politica del Consiglio, e i responsabili degli Stati membri per due aree instabili: i Balcani e la regione dei Grandi laghi.

#### Iniziative macroeconomiche

Un sano ambiente macroeconomico è parte integrante della stabilità strutturale. La Commissione offre un contributo rilevante alla stabilizzazione macroeconomica e sostiene le riforme economiche attraverso aiuti di bilancio e, più di recente, attraverso un sostanzioso contributo all'iniziativa multilaterale per i paesi poveri e fortemente indebitati (HIPC), che ha il fine di aiutare questi paesi ad affrontare l'onere del indebitamento. Nel 1999, la Comunità si è impegnata per 1 milione di euro in contributi dal Fondo europeo di sviluppo a favore dei paesi ACP e per 54 milioni per i paesi dell'America Latina e il sud-est asiatico.

Attualmente sono in corso o pianificate operazioni di assistenza macroeconomica della CE per Bulgaria, Albania, Bosnia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Moldavia, Tagikistan e Ucraina. Tale sostegno serve chiaramente un obiettivo di prevenzione dei conflitti stabilizzando il panorama economico di questi paesi.

La Comunità inoltre sostiene attivamente l'iniziativa presa dalla Banca mondiale e dal FMI di organizzare strategie per la riduzione della povertà (PRSP) per certi paesi che beneficiano di assistenza e di porre in essere nuovi strumenti finanziari come la Poverty Reduction Growth Facility (*si veda anche la cooperazione con le istituzioni di Bretton Woods al cap. 3*).

In questo contesto, un'attenzione speciale è rivolta ai paesi poveri e fortemente indebitati coinvolti in un conflitto. Al fine di offrire a tali paesi la possibilità di avvalersi del processo di riduzione del debito previsto dall'HIPC, il consiglio della Banca mondiale e del FMI ha recentemente deciso di estendere la clausola di caducità alla fine del 2002. Quando uno di questi paesi entra in un programma sostenuto dalla Banca o dal Fondo nel contesto dei PRSP, la sua situazione debitoria verrà trattata caso per caso nel quadro dell'HIPC.

---

<sup>6</sup> Consiglio affari generali del 22 gennaio 2001.

Infine, va rilevato che se la riduzione della povertà è un fattore critico nell'abbassamento del potenziale di conflitto, esso si può raggiungere solamente se l'economia si trova in fase di crescita. Di conseguenza, le misure mirate alla riduzione della povertà devono essere accompagnate da altre misure a favore della crescita economica.

Attualmente la Commissione esamina la possibilità di un cofinanziamento degli strumenti finanziari della Banca mondiale e del FMI destinati a sostenere l'attuazione dei PRSP per i paesi ACP.

### *Sostegno alla democrazia, allo Stato di diritto e alla società civile*

Solitamente i paesi con conflitto potenziale sono quelli dove il processo democratico è meno sviluppato e dove, ovviamente, è più difficile dare attuazione al sostegno esterno. Di conseguenza, il sostegno della CE dovrebbe essere indirizzato, tramite azioni mirate, ad aprire la strada ad un ambiente democratico più favorevole. Tali azioni potrebbero trarre spunto dalla lunga esperienza della Commissione nel settore, in particolare attraverso i programmi di cooperazione bilaterale, regionale e orizzontale<sup>7</sup>.

La Commissione è particolarmente attiva nel campo della **transizione democratica e delle elezioni**, grazie a progetti di educazione elettorale, ad esempio, e corsi di formazione per osservatori elettorali. Due buoni esempi sono il Sudafrica nel 1994 e la Cisgiordania/Striscia di Gaza nel 1996 nei quali il sostegno della Commissione sia in termini di osservatori elettorali che di assistenza è risultato determinante nel tentativo di abbassare il tono del conflitto. Nel settore delle **attività parlamentari**, le azioni sostenute dalla Commissione mirano a permettere ai parlamentari di esercitare le loro funzioni democratiche, come in Etiopia nel 1998. Nel settore dei **diritti civili e politici**, l'assistenza della Comunità ha fornito assistenza giuridica alle vittime di violazioni dei diritti dell'uomo, ad esempio in Armenia, dove nel 1998 la CE ha sostenuto un programma d'aiuto giuridico della Federazione internazionale dei diritti dell'uomo. Nel settore della **libertà d'espressione e dei mezzi di informazione indipendenti**, i finanziamenti della Comunità sono stati utilizzati a sostegno dello sviluppo di

#### **Indonesia - partecipazione al processo di riforma**

L'attuale evoluzione politica in Indonesia è caratterizzata da un esperimento democratico in fieri. Dalle elezioni parlamentari del 1999, incoraggianti progressi si sono registrati in una serie di settori, ma le sfide maggiori restano aperte: il governo si trova di fronte alla necessità di un cambiamento radicale.

In questa situazione, la Commissione Europea e due Stati membri hanno deciso di contribuire al finanziamento di un **Partenariato per la riforma del sistema di governo in Indonesia** (la Commissione contribuisce per 13,2 milioni di euro). Il Partenariato, istituito dal Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), dalla Banca mondiale e dalla Banca asiatica di sviluppo e finanziato tramite un trust fund, mira a sviluppare la cooperazione fra la comunità dei donatori internazionali e l'Indonesia nei seguenti settori: riforma della magistratura, riforma della pubblica amministrazione, gestione del processo elettorale, trasferimento dei poteri legislativi, rafforzamento degli organi di informazione, autonomia regionale e decentralizzazione ed infine lotta alla corruzione. Il fine ultimo del Partenariato è quello di dare agli indonesiani un miglior sistema di governo.

Inoltre, la struttura istituzionale del Partenariato è tale che l'Indonesia ha l'iniziativa della programmazione, creando così un forte senso di partecipazione locale.

<sup>7</sup> Programmi bilaterali e regionali sono finanziati tramite i seguenti regolamenti: PHARE (paesi dell'Europa centrale e orientale), TACIS (Stati di recente indipendenza), CARDS (paesi della regione dei Balcani), MEDA (paesi del Mediterraneo), ALA (paesi dell'Asia e dell'America latina) e il FES per i paesi ACP. Dal 1994 l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) ha erogato aiuti (100 milioni di euro nel 2000) su base tematica e globale a ONG e organizzazioni internazionali impegnate in questi campi.

una stampa e radio-televisione indipendenti migliorando, ad esempio, gli standard professionali. Nella Repubblica federale di Jugoslavia il sostegno della Commissione e degli Stati membri ha contribuito a convincere l'opinione pubblica dell'esistenza di un'alternativa credibile a Milosevic. Nel settore del **buon governo**, la CE sostiene il programma "Partnership for Governance Reform in Indonesia" (vedi riquadro).

Nell'ambito del sostegno alla società civile, la Commissione ha dato anche ampio sostegno alle promosse da o a favore delle **donne** nel quadro del processo di Pechino che ha fatto seguito alla Conferenza mondiale sulle donne del 1995. Gli esempi comprendono la promozione del dialogo fra donne euro-arabo, l'istituzione di un Centro per le donne a Gaza e a una serie di iniziative intercomunitarie lanciate dalle donne di Cipro. Una Risoluzione del Consiglio europeo<sup>8</sup> sottolinea l'esigenza primaria di tenere conto della prospettiva di genere nelle operazioni di emergenza e di prevenzione delle crisi. In un rapporto dello scorso ottobre<sup>9</sup>, il Parlamento europeo sollecita gli Stati membri a favorire sistematicamente la partecipazione delle donne nei processi ufficiali di risoluzione dei conflitti. La Commissione ha in preparazione una Comunicazione sulla parità fra i sessi nella cooperazione allo sviluppo che individuerà certe aree dove occorre intraprendere azioni specifiche.

Per quei paesi che manifestano potenziale di conflitto, verranno attuate azioni mirate, dove sia il caso, per creare un ambiente democratico più favorevole. In particolare, verrà data sempre più importanza al sostegno dei processi elettorali, delle attività parlamentari e dell'amministrazione della giustizia.

Nel far questo, la Commissione avrà cura di promuovere l'equa partecipazione di uomini e donne nella vita sociale, economica e politica.

### *Riforma del settore della sicurezza*

Quello della sicurezza non è stato un settore tradizionale su cui si è diretta la cooperazione della Comunità, tuttavia in molti paesi il raggiungimento della stabilità strutturale può passare attraverso una trasformazione radicale della situazione del settore della sicurezza (vale a dire polizia, forze armate e controllo democratico delle forze di pubblica sicurezza nel loro complesso). In Salvador e in Guatemala nel 1998 l'azione della Comunità ha contribuito a sviluppare la professionalità e l'imparzialità dei servizi di polizia, sulla base di standard riconosciuti a livello internazionale. In questi casi, il bilancio della CE è servito a finanziare dei programmi su temi quali i diritti umani e le questioni etiche.

Nei paesi dove si manifesta il potenziale per un conflitto occorre un'analisi sistematica del settore della sicurezza. Laddove il sostegno della Comunità può offrire valore aggiunto, la Commissione dovrebbe concentrarsi su questo settore. Inoltre, quando gli Stati membri si trovano in posizione migliore per prestare assistenza (ad esempio, nel caso della riforma delle forze armate), verranno incoraggiati ad impegnarsi prioritariamente nel corso delle discussioni sui documenti di strategia nazionale. In questo modo la Commissione potrà garantire che il sostegno della Comunità al settore della sicurezza sia complementare agli sforzi degli altri partner. Per esempio la Comunità potrebbe sostenere la conversione delle risorse militari all'uso civile ed altre riforme strutturali del settore della sicurezza. A questo riguardo si può ricordare l'importante azione condotta grazie al Centro internazionale per la scienza e la

---

<sup>8</sup> Risoluzione del Consiglio europeo relativa all'Integrazione delle questioni di genere nella cooperazione allo sviluppo (20 dicembre 1995).

<sup>9</sup> Rapporto del Parlamento Europeo sulla partecipazione delle donne nella risoluzione pacifica dei conflitti (ottobre 2000)

tecnologia di Mosca affinché gli scienziati esperti in armamenti nucleari dell'ex Unione sovietica non trasferiscano le loro conoscenze ad altri paesi.

Entro i limiti di sua competenza, la Commissione intende svolgere un ruolo sempre più attivo nel settore della sicurezza con attività mirate a migliorare i servizi di polizia, promuovere la riconversione e lo smantellamento sia delle armi di distruzione di massa che di quelle convenzionali. La Commissione potrebbe sostenere la formazione nel campo dei diritti umani per l'intero settore della sicurezza.

### Misure postbelliche specifiche

Una situazione postbellica o di conflitto 'congelato', come oggi nel Caucaso meridionale, richiede generalmente un'assistenza specifica concentrata sui programmi di **riabilitazione**. La Comunità si è impegnata in tali azioni ad esempio in Abkasia/Ossezia meridionale (Georgia) dove, in accordo con le parti in conflitto, la Commissione ha potuto finanziare progetti di ricostruzione in molti settori come i sistemi idrico, del gas ed elettrico, la costruzione di nuove scuole, lo sviluppo agricolo e le ferrovie.

Per assicurare un ambiente fisico sicuro alla ricostruzione, le operazioni di **sminamento** hanno ricevuto priorità assoluta in certe situazioni postbelliche, come ad esempio in Bosnia. Un progetto di regolamento sulle mine antipersona che è ancora all'attenzione del Consiglio, prevede la distruzione delle mine antipersona e programmi di riabilitazione specifici a favore sia delle persone che delle comunità colpite. La Commissione spera che il Consiglio adotti il regolamento prima della fine del primo semestre del 2001.

Un'altra area importante, se non altro per il suo potenziale di stabilizzare la situazione della sicurezza, è quella del **disarmo, smobilitazione e reintegrazione** (DSR). Troppo spesso in passato la comunità internazionale ha trascurato i problemi specifici degli ex combattenti nei paesi che uscivano dai conflitti. Si dava per scontato che una volta firmato l'accordo di pace, i combattenti di tutte le parti sarebbero tranquillamente ritornati a casa. Per fortuna la comunità internazionale ha capito l'importanza di garantire delle misure adeguate al reinserimento degli ex combattenti e di includerle nei negoziati e nelle procedure di attuazione degli accordi di pace.

La Comunità può dare un grande contributo in questo campo. Assieme a diversi altri donatori, la Commissione intende sostenere il processo di smobilitazione della Cambogia, coerentemente con una serie di attività già pianificate, specialmente nel nord-ovest del paese, dove è probabile che andranno a risiedere i soldati smobilitati. In Burundi, la Commissione è pronta a finanziare un programma di reinserimento non appena si sarà attuato l'accordo di pace. Quando l'attuale processo di pace in Eritrea lo consentirà, la Commissione è pronta a sostenere il programma messo a punto assieme alla Banca mondiale per la smobilitazione e reintegrazione di circa 200.000 soldati. La Commissione sta preparando anche un programma di ricostruzione per la Repubblica Democratica del Congo, a sostegno dei progressi che il processo di pace farà eventualmente registrare.

Un'area di primaria importanza spesso necessaria per prevenire la recrudescenza dei conflitti nelle situazioni postbelliche più fragili e quella dei **bambini coinvolti nei conflitti armati**. In tempi di conflitto, gli spostamenti di popolazione e la situazione di generale pericolo possono compromettere il normale ambiente di apprendimento. Quindi un risultato diretto di queste crisi è che i bambini passano spesso lunghi periodi nei campi profughi senza accesso all'istruzione o ad altre attività che consentano loro di costruirsi dei valori, con la conseguenza che spesso a conflitto concluso non gli resta altra scelta che unirsi a gruppi di ribelli o

partecipare ad attività criminali. I programmi di istruzione di emergenza e le misure di reinserimento per l'infanzia sono quindi vitali per far sì che i bambini e i ragazzi non diventino un elemento destabilizzante nelle situazioni successive alla crisi. Di conseguenza i bambini sono una priorità trasversale per l'assistenza umanitaria della CE e la Commissione sta finanziando programmi di istruzione d'emergenza per i bambini colpiti dal conflitto armato in paesi come la Repubblica democratica del Congo, il Sudan, Sierra Leone, Kosovo, Macedonia e Montenegro. Inoltre la Commissione sostiene direttamente gli sforzi internazionali per migliorare la disponibilità di dati di prima mano sui bambini coinvolti dai conflitti armati.

Non occorre dimenticare inoltre l'importanza dei **processi di riconciliazione**. Il ben noto sostegno che l'UE ha prestato alla Commissione sudafricana per la Verità e la Riconciliazione ne è un buon esempio.

Il legame tra **aiuto di emergenza, riabilitazione e sviluppo** (ARS) è al centro dell'obiettivo generale della prevenzione dei conflitti. La [prossima] comunicazione sull'ARS individua una gamma di iniziative che potrebbero migliorare il contributo della Comunità agli sforzi internazionali nelle situazioni post-crisi. Questi comprendono una migliore integrazione della prospettiva di lungo periodo nelle operazioni di emergenza, l'adeguamento degli strumenti e dei programmi di sviluppo per consentire un superamento della fase di emergenza più rapido ed efficace e il miglioramento del coordinamento fra i donatori.

Per le situazioni postbelliche, l'assistenza della CE si concentrerà sul consolidamento della pace e la prevenzione dei conflitti futuri, in particolare attraverso programmi di riabilitazione, misure di reinserimento dedicate all'infanzia, programmi DSR e programmi a sostegno dei processi di riconciliazione.

## **C Affrontare le questioni trasversali in modo più efficiente**

La sfida principale della prevenzione dei conflitti consiste nel trovare i mezzi più efficaci e adeguati per affrontare le cause di tensione e di conflitto violento. Ogni situazione e ogni conflitto sono specifici, ma alcuni fattori hanno incontestabilmente una dimensione trasversale e vanno colti in questo senso. È il caso in particolare della droga, delle armi leggere, dell'accesso a e gestione delle risorse naturali, del degrado ambientale, delle malattie infettive, delle grandi migrazioni di popolazioni, del traffico di esseri umani e del ruolo degli interessi economici privati nelle regioni instabili. Questo elenco non è affatto esauriente, ma può essere una base per un dibattito nel contesto internazionale. In tutti questi casi, la Commissione intende avanzare alcune proposte concrete nelle organizzazioni internazionali competenti (ONU, G8 e OCSE).

### Droghe

La droga e la criminalità sono legati a doppio filo. Le organizzazioni criminali che operano nella produzione e distribuzione degli stupefacenti in pratica hanno trasformato alcune parti del mondo in zone ad 'accesso vietato'. Le ingenti somme di denaro che circolano nel mercato della droga e nel riciclaggio di denaro sporco, e la velocità con la quale è possibile realizzare dei profitti, hanno attirato movimenti terroristici e organizzazioni paramilitari alla ricerca di fondi per l'acquisto di armi. I bersagli preferiti sono in genere zone in cui il tessuto sociale è già compromesso dalla povertà e/o dall'instabilità politica. Di conseguenza, il conflitto violento è una minaccia costante lungo le due direttrici principali per le quali passa la droga che arriva in Europa: la via della cocaina che proviene dall'America latina e la via dell'eroina che parte dall'Afghanistan.

Le attività esterne dell'UE fanno parte del piano d'azione 2000-2004 dell'UE adottato dal Consiglio europeo di Feira che comprende riduzione della domanda, riduzione dell'offerta e cooperazione internazionale (segnatamente con l'ONU)

Dal 1996 l'UE sostiene i 29 Stati e territori dei Caraibi tramite un programma d'azione completo. Tale iniziativa ha rafforzato sia la capacità interna dei paesi in questione che la cooperazione con l'Unione. I programmi che abbiamo attuato in America Latina invece si concentrano al sostegno dello sviluppo (con attività quali progetti di sviluppo alternativo, rafforzamento istituzionale e recupero dei tossicodipendenti). In Colombia, la Commissione sta per finanziare un progetto che utilizza rilevamenti fotografici da satellite per individuare le coltivazioni illegali. Contemporaneamente, la CE cerca di collocare dei "filtri" lungo la via dell'eroina dall'Afghanistan, che si sono concretizzati in programmi di sostegno in Iran e in Asia centrale, nel Caucaso meridionale e presto in Ucraina, Moldavia e Bielorussia; mentre il programma Phare per i Balcani che entrerà presto nella seconda fase ha già prodotto risultati lusinghieri.

La Commissione concentrerà le sue azioni di cooperazione e di lotta alla droga sulle due direttrici principali per le quali la droga affluisce all'Europa, attraverso i Balcani e fra l'America Latina e i Caraibi, continuando a contare sull'esperienza accumulata dagli Stati membri.

### Armi leggere

Le armi leggere sono le "armi di distruzione di massa" dei poveri. Rispetto ad ogni altra classe di armamento, ad esse si deve il maggior numero di morti e feriti e hanno la più devastante potenza distruttrice delle strutture politiche e sociali. Le aree più tormentate dai conflitti e più esposte a soffrirne le conseguenze sono anche quelle dove è più facile procurarsi delle armi leggere e dove è meno probabile che queste siano sottoposte a controlli legali. Nel caso di conflitto violento o di crollo delle strutture statali (come ad esempio in Albania nel 1997, dove vennero rubate 700.000 armi leggere dagli arsenali del paese), l'ubiquità delle armi leggere può facilmente pregiudicare il ripristino dello Stato di diritto creando invece le condizioni per il riaccendersi del conflitto violento. Inoltre, le armi leggere circolano facilmente e sono pronte a essere riciclate per alimentare conflitti altrove.

Oltre alle azioni dell'UE miranti a regolamentare l'esportazione di armi convenzionali<sup>10</sup>, la Commissione ha deciso sulla base dell'azione comune del dicembre 1998, di fornire assistenza finanziaria e tecnica a progetti che mirano a combattere l'accumulo e la diffusione delle armi leggere (per esempio in Cambogia, Sudafrica, Mozambico e Georgia/Ossezia meridionale. Attualmente è allo studio un progetto di raccolta di armi leggere nelle Isole Salomone. Finora queste azioni non hanno avuto largo respiro, tuttavia la Commissione ritiene che questo sia un campo di grande potenzialità per le azioni dell'UE. Inoltre, la Commissione sta preparando attivamente la Conferenza dell'ONU sul traffico illecito di piccole armi e armi leggere che si terrà nell'estate del 2001.

Nei paesi a conflitto potenziale, il settore doganale, grazie al suo ruolo di prevenzione dei traffici di varia natura, compreso quello di armi leggere in circolazione, merita un'attenzione particolare. Gli aiuti comunitari hanno coinvolto molti paesi, in particolare nella regione ACP. In Bosnia uno dei programmi della Comunità di maggior successo è stato il programma CAFAO (Ufficio per l'amministrazione delle dogane e del fisco).

---

<sup>10</sup> vedi il Codice di condotta dell'UE sull'esportazione di armi del 1998

Occorre notare infine che tutte le azioni attualmente in corso e comprese nel quadro UE o della Comunità per la prevenzione della proliferazione delle armi nucleari, chimiche, biologiche, a duplice impiego e convenzionali e per la promozione della sicurezza nei settori civili collegati si possono interpretare anche come azioni che contribuiscono al fine della prevenzione dei conflitti.

La Commissione darà una priorità più alta al proprio sostegno mirante a controllare la diffusione delle armi leggere e si adopererà per promuovere una ambiziosa posizione dell'Unione in vista della prossima conferenza dell'ONU sul commercio illegale di piccole armi e armi leggere. Nell'ambito della gestione di programmi sulle armi leggere, la Commissione analizzerà attentamente la situazione del settore doganale.

#### Risorse naturali: gestione e accesso

La lotta per le risorse naturali è spesso la causa profonda di tensioni all'interno di un paese, a livello locale o nazionale, oppure in un contesto regionale. Le fonti del conflitto sono molteplici e comprendono le risorse idriche e geologiche (petrolio, gas naturale, pietre preziose e minerali) e le risorse biologiche (per esempio, aree di pesca e foreste).

I conflitti relativi alle risorse geologiche si manifestano in modo particolare in molte parti dell'Africa (Liberia, Congo-Brazzaville, Sudan, ecc.). Un caso molto importante è quello del commercio illegale di **diamanti** i cui proventi servono ad alimentare i conflitti. In molti casi il controllo di questa fonte di ricchezza è all'origine stessa dei conflitti. La Commissione accoglie con soddisfazione la risposta delle grandi imprese di questo settore che cercano di introdurre un sistema di certificazione sull'origine dei diamanti grezzi. Da parte sua la Commissione è attivamente impegnata nel Processo Kimberley che è un tentativo di instaurare un sistema in linea con la risoluzione ONU 55/56. Se questo sistema di certificazione fosse stato già operativo, le sanzioni dell'ONU contro "i diamanti dei conflitti" sarebbero state più efficaci.

La **condivisione delle risorse idriche** nelle regioni povere d'acqua è una delle cause di tensione politica più comuni e complesse. Tali situazioni si incontrano oggi nel Corno d'Africa, nella valle del Nilo, nel bacino del mare di Aral e in Medio Oriente. Ai conflitti sulle risorse idriche si aggiungono a volte vertenze parallele che riguardano i diritti di navigazione e le frontiere. La Commissione ha sostenuto una serie di iniziative per i conflitti relativi alle risorse idriche, segnatamente nell'area del Mare d'Aral, in Africa australe e orientale e nel Medio Oriente

Occorre segnalare un progetto particolarmente utile nel contesto del processo di pace in Medio Oriente, noto come EXACT. Si tratta di una struttura istituzionale regionale e banca dati per la gestione delle risorse idriche istituito da un gruppo israeliano/giordano/palestinese con finanziamenti MEDA. Nell'ambito di questo progetto si è realizzata una cooperazione tecnica fra Israele, l'Autorità palestinese e la Giordania che procede nonostante la turbolenta situazione politica.

**A breve termine**, la prevenzione dei conflitti è impossibile senza la messa in atto di meccanismi efficienti che garantiscono il rispetto degli accordi nazionali e internazionali sui quali si fondano generalmente i diritti in materia di condivisione delle risorse idriche. L'inosservanza di tali accordi conduce inevitabilmente a conflitti interni o tra Stati. **A lungo termine**, la prevenzione dei conflitti legati alle risorse idriche passa necessariamente per la costruzione di una cooperazione mirata all'equa gestione delle risorse idriche condivise.

- La Commissione svolgerà un ruolo attivo nel gruppo di lavoro Kimberley sul sistema di certificazione dei diamanti grezzi e presenterà al Consiglio un documento programmatico entro la fine dell'anno che esporrà le alternative sulla questione.

- Laddove esista un chiaro impegno verso la collaborazione regionale, la Commissione sosterrà le azioni regionali miranti ad un'equa gestione delle risorse idriche condivise.

### Degrado ambientale

Il degrado ambientale, spesso legato strettamente ai problemi di approvvigionamento delle risorse come l'accesso alle risorse idriche, può essere sia fra le cause che la conseguenza stessa di un conflitto. Ad esempio, il degrado del territorio o i cambiamenti climatici possono avere un effetto destabilizzante in molte regioni a causa di una riduzione della superficie coltivabile, della perdita di fonti di reddito e di migrazioni.

Il cambiamento climatico rappresenta forse il problema ambientale più spinoso in assoluto. L'innalzamento atteso del livello dei mari, lo sconvolgimento delle condizioni meteorologiche prevalenti e gli effetti sulla produttività delle risorse agricole e ittiche costituiscono una minaccia reale per molti, soprattutto per molti Stati in via di sviluppo che si trovano su piccole isole. Il 60% della popolazione mondiale vive su aree costiere, che sono le più esposte al rischio: la perdita dei mezzi di sussistenza e le migrazioni di massa sono una possibilità reale in molte regioni.

La perdita della superficie forestale è un altro esempio di minaccia alla sicurezza derivante dal degrado ambientale. Senza considerare le conseguenze globali (le foreste sono un importante fattore di stabilizzazione del cambiamento climatico), la distruzione delle foreste può generare conflitti fra gruppi locali, governi e il settore privato.

In questa situazione, i programmi di cooperazione ambientale della CE possono svolgere un ruolo importante nella costruzione della fiducia fra le comunità e nel rafforzamento della cooperazione transfrontaliera.

La commissione affronterà le questioni legate alle risorse naturali e al degrado ambientale attraverso programmi bilaterali e regionali e aumenterà il proprio sostegno ai paesi partner per l'applicazione degli Accordi ambientali multilaterali. Verrà accordata inoltre un'alta priorità ai progetti di riabilitazione ambientale nei programmi postbellici.

### Il diffondersi delle malattie contagiose

Poche sfide turbano tanto e coinvolgono tanto profondamente lo sviluppo sociale ed economico (e in ultima analisi la stabilità politica) della diffusione delle principali malattie infettive, soprattutto l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi. Nel 1999 si è stimato che oltre 33 milioni di persone nel mondo viveva con l'HIV/AIDS, di queste il 95% in paesi in via di sviluppo. La malaria e la tubercolosi stanno riemergendo in regioni dove erano in precedenza sotto controllo e grazie alla crescente resistenza ai trattamenti, sono tornate in crescita in tutto il mondo. I flagelli dell'AIDS, della malaria e della tubercolosi hanno riportato gli sforzi di sviluppo indietro di decenni, facendo crollare l'aspettativa di vita, provocando cambiamenti nelle strutture di produzione e causando problemi socio-economici drammatici nei paesi più colpiti.

La Commissione ha recentemente presentato un **programma d'azione** per la lotta contro la diffusione di queste malattie nell'arco dei prossimi cinque anni. Il programma, che si basa

sulla strategia comunitaria sulle malattie contagiose sviluppata nel contesto dell'obiettivo di riduzione della povertà per l'assistenza esterna, sottolinea la necessità di migliorare l'accesso all'assistenza e ai farmaci, in particolare tramite l'istituzione di un sistema mondiale di prezzi articolato su livelli differenziali, sulla riduzione delle tariffe e di altri costi associati ai prodotti farmaceutici, sul rafforzamento delle politiche dei paesi in via di sviluppo e della loro capacità produttiva nel settore farmaceutico.

Le probabilità di successo di questi obiettivi cresceranno grazie a una concertata azione internazionale attraverso l'ONU, la Banca mondiale, l'Organizzazione mondiale per la sanità e le ONG così come i partner del G8 e l'industria. Il vertice UE/USA del dicembre 2000 ha individuato nella cooperazione in questo settore una area prioritaria di cooperazione transatlantica.

### Flussi di popolazione e traffico di esseri umani

Sebbene grandi flussi di popolazione (migrazioni, massicce richieste d'asilo, profughi interni e internazionali) vengano considerati di solito una conseguenza dei conflitti piuttosto che una causa, essi possono avere anche un effetto destabilizzante e contribuire all'allargamento e all'aggravarsi del conflitto. Far fronte a tali afflussi di popolazione e ai loro effetti collaterali sulle popolazioni locali o confinanti è particolarmente difficile per i paesi in via di sviluppo.

L'opera del gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione" creato dal CAG nel dicembre 1998 è il primo tentativo di sviluppare una politica esterna dell'UE sui temi dell'asilo e della migrazione utilizzando le diverse misure offerte dal Trattato: politica estera, assistenza economica e allo sviluppo, migrazione e asilo, lotta alla discriminazione basata fra l'altro sul sesso e la lotta alle migrazioni illegali. I piani d'azione attualmente in corso in Sri Lanka, Somalia, Albania, Afghanistan, Irak e Marocco mirano tutti ad affrontare in modo generale le radici dell'abbandono del paese d'origine, limitando in tal modo le conseguenze potenzialmente dannose dei grandi flussi umani per i paesi confinanti e l'UE. Finora tuttavia l'approccio dell'UE non è stato troppo spesso propositivo.

I flussi migratori possono essere causati anche dalle organizzazioni criminali. La lotta contro il traffico di esseri umani, in particolare delle donne e dei bambini, fa parte dei programmi di cooperazione della CE. Ad esempio, è imminente l'avvio di un progetto UE-USA per combattere il traffico di donne in Russia.

La Commissione cercherà di approfondire il dialogo con le organizzazioni specializzate per meglio rilevare i flussi di popolazione destabilizzanti nelle fasi iniziali. Tali organizzazioni potrebbero comprendere l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e l'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite (ACNUR).
--

### Il ruolo del settore privato nelle aree instabili

Gli operatori economici privati stranieri svolgono un ruolo determinante nello sviluppo socio-economico di molti paesi ma possono anche essere parzialmente responsabili del perdurare o anche della creazione di cause strutturali di conflitto. Gli esempi più pertinenti sono quelli delle società private le cui attività (ad esempio, lo sfruttamento di risorse naturali) arrecano pregiudizio allo sviluppo duraturo da un punto di vista ambientale e sociale.

La CE partecipa attivamente, assieme agli Stati membri, allo sforzo dell'OCSE di attuare i propri orientamenti per le imprese multinazionali (versione rivista, giugno 2000) che mirano

ad incoraggiare un comportamento responsabile delle imprese nelle loro operazioni all'estero, particolarmente nei paesi in via di sviluppo, quali il rispetto dei diritti umani per le popolazioni locali e la non ingerenza nelle attività politiche locali.

La CE è anche impegnata, assieme alle parti sociali e ad organizzazioni della società civile, in altre iniziative a favore del libero scambio e dei codici di condotta volontari per le imprese che investono all'estero. In tali casi il nostro ruolo è sostanzialmente quello di intermediario, avvicinando le parti in questione e favorendo il dialogo e il confronto. Nel 2001 la Commissione presenterà un Libro verde sulla responsabilità sociale delle imprese (RSI) che affronterà la questione della prevenzione dei conflitti e il ruolo che le imprese possono svolgere in questo settore.

La Commissione si impegna a promuovere attivamente gli orientamenti per le imprese multinazionali dell'OCSE che mirano ad incoraggiare un comportamento responsabile delle imprese nelle loro operazioni all'estero, particolarmente nei paesi in via di sviluppo.

## 2. REAZIONE RAPIDA AI CONFLITTI NASCENTI

Parallelamente alla sua strategia di prevenzione a lungo termine, l'UE avrà sempre più la necessità di reagire rapidamente al deterioramento della situazione in un determinato paese con violazione massiccia dei diritti dell'uomo, scoppi frequenti di violenza, instabilità elettorale, crollo delle strutture dello Stato o marginalizzazione di un gruppo etnico. In tali situazioni le misure dell'UE saranno tanto più efficaci quanto saranno prese in una fase iniziale.

La capacità di una risposta adeguata dipende in modo cruciale dalla presenza nell'UE di veri meccanismi d'allarme rapido. Questi meccanismi devono servire non soltanto ad allertare i centri decisionali e operativi dell'UE dell'imminenza di una crisi ma anche a studiarne le cause e conseguenze potenziali, e in seguito a definire risposte adeguate. Tuttavia, per fare un uso pieno di tali meccanismi ed acquistare credibilità, l'UE deve dar prova di avere la volontà politica di fare ciò che è necessario per scongiurare il conflitto aperto.

La Commissione quindi sottoscrive decisamente la proposta che il Consiglio segua periodicamente le situazioni regionali al fine di individuare e osservare le zone di conflitto potenziale. La Commissione opererà in accordo con il Segretario generale/Alto rappresentante per ottimizzare queste operazioni, compresa l'istituzione di meccanismi d'allarme rapido (indicatori, reti, raccolta di informazioni<sup>11</sup>, coinvolgimento delle ONG, ecc.). La rete di delegazioni della Commissione che copre il mondo intero darebbe ampia capacità di osservazione delle zone di instabilità. Queste informazioni sono messe sistematicamente a disposizione dell'Unità politica del Consiglio per migliorare le capacità di analisi dei conflitti dell'UE. La Commissione è all'opera per aggiornare gli strumenti di comunicazione al fine di garantire alle delegazioni la possibilità di fornire dati sostanziosi e in tempo utile, compreso in situazioni di instabilità o di crisi.

La Commissione opererà assieme al SG/AR per osservare periodicamente le zone di conflitto potenziale e istituire sistemi d'allarme rapido.
--

---

<sup>11</sup> anche nel contesto della recente iniziativa Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES), parte della Strategia europea per lo spazio (COM(2000)597)

## A. Ottimizzazione degli strumenti della Comunità

Di fronte al deterioramento di una situazione, l'UE ha alcuni strumenti tradizionali (comunitari) a disposizione. Ad esempio, la Commissione può inviare missioni di osservatori elettorali (come in Zimbabwe) o fornire aiuti economici di emergenza. La crisi del Kosovo rappresenta un caso interessante in cui l'aiuto finanziario è stato assegnato rapidamente ad un paese vicino che doveva far fronte ad un afflusso di rifugiati o deportati per evitare una destabilizzazione su scala regionale (vedi riquadro). Il Montenegro è un altro esempio di come un programma d'assistenza possa venire rapidamente in aiuto di una strategia politica predefinita (vedi riquadro). Nel gennaio 2001, quando lo Stato di Israele bloccò il gettito fiscale dell'Autorità palestinese, la Commissione è intervenuta a scongiurare la crisi economica dei Territori autonomi con un finanziamento di emergenza in denaro pari a 30 milioni di euro reso rapidamente disponibile dal dispositivo di cassa e seguito poi da altra assistenza.

### **Rifugiati dal Kosovo - Sostegno dell'UE ai paesi confinanti**

Gli inizi di aprile del 1999 hanno visto il tentativo di deportare sistematicamente la popolazione non serba del Kosovo verso gli stati confinanti, una mossa architettata da Milosevic allo scopo di destabilizzare appunto gli stati confinanti con la Serbia. Alla data del 6 aprile, 280.000 rifugiati erano arrivati in Albania, 136.000 nella FYROM e 60.700 in Montenegro.

I paesi che hanno ricevuto l'afflusso si sono trovati ad affrontare una crisi umanitaria per la quale erano totalmente impreparati. Nella FYROM, ad esempio, l'afflusso dei rifugiati ha rischiato di compromettere l'equilibrio etnico sul quale si fonda la vita politica. Il pericolo di destabilizzazione per l'intera regione era elevatissimo. Il 17 aprile la Commissione, che aveva già inviato una missione di ricognizione, ha concesso ai governi della FYROM, del Montenegro e dell'Albania 100 milioni di euro per sostenere i costi derivanti dai rifugiati e altri 150 milioni in aiuti umanitari diretti.

La capacità da parte della Commissione di superare i vincoli imposti dalle procedure amministrative e di rispondere rapidamente a questa situazione critica e delicata è stato un fattore chiave per scongiurare una grave crisi regionale.

La Commissione persegue le azioni espresse nella *Comunicazione della Commissione sull'assistenza e il monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione europea*<sup>12</sup> per l'invio rapido di osservatori elettorali dell'UE appositamente formati.

Inoltre, l'assistenza umanitaria può fornire un contributo indiretto e tuttavia importante per la prevenzione dei conflitti contribuendo ad arginare flussi potenzialmente destabilizzanti di rifugiati o a ridurre l'impatto destabilizzante sui paesi confinanti (per esempio: ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Albania, Kenia, Tanzania).

---

<sup>12</sup> COM(2000)191 fin.

Nella cooperazione allo sviluppo, la riforma della programmazione introdurrà un sistema di programmazione permanente che consentirà una maggior flessibilità di risposta sia ai bisogni che ai livelli di esecuzione dei paesi partner. Il sistema può essere impiegato sia come incoraggiamento positivo che per restringere la cooperazione. Nelle situazioni critiche la Comunità può esercitare pressione anche prendendo misure negative, come la sospensione totale o parziale dei programmi di cooperazione.

### **B       Garantire una reazione pronta da parte della Comunità**

**Il meccanismo di reazione rapida (MRR)** approvato dal Consiglio il 26 febbraio permetterà alla Commissione di intraprendere nell'ambito di un unico quadro giuridico e finanziario un ampio ventaglio di azioni a breve termine che avrebbero altrimenti richiesto procedure di decisione più macchinose. Ad esempio, in una situazione di crisi, la Commissione sarà in grado di avviare operazioni a breve termine come l'assistenza mirata (per esempio il programma del 1999 Energia per la democrazia in Serbia) missioni di esplorazione, di mediazione e invio di osservatori dei diritti dell'uomo. Nei casi in cui è essenziale la rapidità iniziale ma occorre comunque continuare le azioni su un periodo più lungo, il meccanismo di reazione rapida consentirebbe di prendere rapidamente iniziative di costruzione della pace, ricostruzione e sviluppo gettando però le basi per azioni di più lunga durata utilizzando gli strumenti comunitari tradizionali.

### **C.       Strumenti politici e diplomatici**

L'UE ha una serie di opzioni politiche e diplomatiche a disposizione nel caso in cui la situazione in un paese o regione determinati sembra deteriorarsi con rapidità. Queste vanno dalla nota formale o iniziativa diplomatica, alla procedura di dialogo politico, all'invio di una missione di esplorazione o di un gruppo di osservatori dell'UE e la nomina di un rappresentante speciale. In questo contesto, il dialogo politico e il rappresentante speciale meritano un'attenzione speciale.

Come considerazione di livello generale occorre ribadire che la credibilità dell'UE dipende dalla sua capacità di adottare una linea politica comune sulle questioni più delicate, cosa che non è accaduta troppo spesso.

### **Montenegro - L'UE risponde al rischio di destabilizzazione**

Il Montenegro ha assunto una posizione neutrale durante la guerra del Kosovo, nonostante i bombardamenti della NATO sul suo territorio che solo con grande difficoltà il governo ha potuto giustificare verso la popolazione. L'UE ha offerto ai leader del Montenegro il proprio sostegno politico, encomiando il presidente Djukanovic per la condotta democratica e la coraggiosa presa di posizione di fronte alle pressioni politiche esercitate da Milosevic e più in generale approfittando di tutte le occasioni per manifestare il proprio sostegno. Il fermo impegno della Comunità a favore di una condotta democratica è stato espresso chiaramente attraverso le visite ad alto livello di un membro della Commissione e l'accoglienza riservata alle autorità montenegrine nelle capitali occidentali.

Va sottolineato tuttavia che il sostegno politico è stato accompagnato da programmi di assistenza mirati attentamente a compensare la tremenda pressione economica esercitata dall'amministrazione federale controllata da Milosevic che, fra l'altro, ha cercato di soffocare l'economia della provincia chiudendo le frontiere amministrative e ha bloccato il pagamento delle pensioni ai montenegrini. I programmi di assistenza sono stati quindi finalizzati ad offrire un sostegno economico tangibile e immediato alla popolazione. Tali aiuti hanno compreso il pagamento di assegni familiari nel quadro del programma di sicurezza alimentare, la fornitura di aiuti all'agricoltura, attrezzature mediche e dei trasporti, il sostegno all'acquisto di energia elettrica dai paesi confinanti e il ripristino delle infrastrutture di base per migliorare in modo effettivo e tangibile la vita quotidiana della popolazione. L'obiettivo generale era mantenere la coesione sociale e favorire un processo democratico stabile nell'interesse del Montenegro e di tutta la regione.

### Dialogo politico

L'UE è impegnata in un dialogo politico su vari livelli di formalità con tutti i paesi con i quali intrattiene un rapporto. Il dialogo di lungo periodo sulle questioni politiche inclusi i diritti umani e la democratizzazione possono svolgere un ruolo di allarme rapido avvertendo dell'insorgere di problemi che potrebbero sfociare più tardi in conflitti violenti e contribuendo ad una loro risoluzione nelle fasi iniziali. Esso è di particolare importanza anche nel caso in cui una situazione già tesa rischia di sfuggire di mano.

Questo strumento deve essere più flessibile, robusto e rapido per avere un qualche impatto in tali situazioni. Ciò implica che a monte l'UE sia capace di definire politiche e posizioni in tempo utile tenendo in debito conto la situazione reale in loco, le attese e gli eventuali timori di tutte le parti, la misura probabile della loro determinazione e infine la volontà reale dell'UE di far sentire la propria influenza. A sua volta, ciò significa che gli Stati membri definiscano se non una strategia comune, almeno una linea politica comune.

I principi dell'articolo 11 dell'accordo di Cotonou e la procedura di dialogo prevista all'articolo 8 offrono possibilità in termini di prevenzione dei conflitti nei paesi ACP. La Commissione ritiene che un obiettivo importante del dialogo politico sia prevenire, nella misura del possibile, che situazioni di difficoltà o tensione politica sfocino in conflitto armato. Di conseguenza il dialogo dovrebbe comprendere scambi di vedute sulle situazioni di crisi e di conflitto, iniziative di mediazione e negoziato e sostegno ai processi di pace. In caso positivo, tale dialogo politico condotto secondo l'articolo 8 ridurrà le probabilità che la situazione degeneri fino al punto che l'UE debba ricorrere alle consultazioni di cui all'articolo 96.

Quando tuttavia la procedura dell'articolo 96 si attiva a causa di violazioni degli elementi essenziali (rispetto dei diritti dell'uomo, principi democratici e Stato di diritto), il processo di consultazione consente all'UE di inviare forti messaggi politici e di ricercare soluzioni accettabili. Il caso della Costa D'Avorio è illuminante; la procedura è stata rinnovata a febbraio 2001 ed è stato formato un comitato per consentire all'UE di osservare le misure eventualmente adottate assieme alle autorità ivoriane, il che contribuisce a sviluppare un approccio cooperativo.

<p>La Commissione ritiene che nell'imminenza di una crisi occorra fare un utilizzo più sistematico del dialogo politico sulla base di una linea politica forte. Questo strumento deve essere più mirato, flessibile rispetto al tempo e più robusto che in passato. La Commissione è pronta a collaborare con il SG/AR per sviluppare proposte concrete in questo ambito.</p>
---

### Rappresentanti speciali dell'UE

I rappresentanti speciali dell'UE costituiscono un altro mezzo per disinnescare crisi potenziali. Finora i rappresentanti speciali sono stati generalmente utilizzati in caso di conflitto aperto (come nella regione dei Grandi laghi, in Medio Oriente o nel Corno d'Africa), ma a loro possono essere affidate anche missioni diplomatiche di prevenzione. Gli orientamenti Consiglio del 30 marzo 2000 dispongono con maggior chiarezza in merito alla nomina e alla gestione dei rappresentanti speciali dell'UE. Tuttavia, per essere più efficaci e credibili ai rappresentanti speciali occorre dare il ruolo di mediatori che operano a tutti gli effetti in nome dell'Unione, e che il Consiglio attribuisca loro un mandato chiaro sulle posizioni politiche da prendere.

La Commissione ritiene che i rappresentanti speciali siano utilizzati più spesso come mediatori, che siano autorizzati a prendere posizioni decise sulle situazioni per le quali sono stati delegati e che la loro missione possa anche essere di breve periodo (ad esempio 6 mesi). La Commissione è pronta a collaborare con il SG/AR per sviluppare proposte concrete in questo ambito.

#### **D. Utilizzo delle sanzioni**

Generalmente si impongono sanzioni dopo lo scoppio di un conflitto allo scopo di privare un "bersaglio" (un paese, una parte o altra entità) dei mezzi per proseguire o intensificare l'azione violenta. Tali mezzi solitamente comprendono armi e altro materiale bellico, proventi delle esportazioni, capitale straniero, merci e tecnologia di importazione o strutture dei trasporti. Altri tipi di sanzioni come il blocco dei visti o la riduzione delle rappresentanze diplomatiche di solito hanno lo scopo di dare un forte segnale politico. Esistono buoni motivi tuttavia per studiare l'utilizzo delle sanzioni anche a titolo preventivo sottraendo ad una parte potenzialmente belligerante i mezzi per dare inizio ad un conflitto. Numerosi regimi di controllo delle esportazioni (in settori come l'energia atomica, i missili, la produzione chimica, le armi leggere, ecc.) costituiscono effettivamente una forma di sanzioni preventive.

Fino ad oggi le sanzioni hanno prodotto risultati piuttosto deludenti; poiché sono state orchestrate e applicate in modo inadeguato esse sono arrivate spesso tardi e male. Le sanzioni finanziarie prese contro il governo della Repubblica federale di Jugoslavia nel 1998-2000, ad esempio, avrebbero potuto essere veramente efficaci per prevenire l'ingerenza della RFJ in Kosovo se fossero state indirizzate immediatamente e senza ambiguità contro le persone responsabili delle decisioni politiche del paese.

Il ricorso a sanzioni come strumento preventivo ("le sanzioni intelligenti") volte a minimizzare la sofferenza della gente comune si dovrebbe fondare su una rigorosa analisi preliminare. Gli "indicatori di conflitto potenziale" summenzionati potrebbero rivelarsi utili in questa analisi e permettere di identificare le parti suscettibili di iniziare un conflitto e individuare la loro base di potere esistente o potenziale. Questa strategia permetterebbe di determinare in quale misura la comunità internazionale può effettivamente bloccare o impedire lo sviluppo o il rafforzamento di una base di potere sottraendo l'accesso ai mercati di merci, capitali, tecnologia e altri beni materiali e immateriali.

Poiché le sanzioni provocano spesso serie distorsioni economiche, occorrerà comprendere nel loro esame da una parte una valutazione dei potenziali vantaggi politici e dall'altra il danno economico reale che potrebbero arrecare.

Qualsiasi sanzione preventiva dovrà essere giustificata come contromisura legittima in risposta a gravi violazioni dei diritti umani e infrazioni di carattere umanitario. Tuttavia, in linea generale esse devono essere compatibili con gli obblighi internazionali<sup>13</sup>, comprese le regole dell'OMC, l'accordo di Cotonou e i vari accordi bilaterali.

La Commissione aprirà un dibattito con il Consiglio sul modo di garantire la capacità dell'UE di definire e applicare sanzioni preventive.

---

<sup>13</sup> Nel caso in cui le sanzioni siano imposte inizialmente dalle Nazioni Unite si stabilisce una priorità sugli altri obblighi e si assicura senz'altro la loro compatibilità.

## **E. Adattamento dei meccanismi dell'UE di gestione delle crisi**

I nuovi meccanismi civili e militari di gestione delle crisi, sviluppati attualmente nel quadro della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) si potrebbero utilizzare nelle prime fasi di un conflitto imminente. Benché concepiti in partenza per la gestione delle crisi, essi potrebbero svolgere in modo altrettanto efficace una funzione preventiva in un contesto di "pre-crisi". Sul versante militare, le modalità di attuazione dei compiti di Petersberg, compresa la cooperazione con paesi terzi e altre organizzazioni come la NATO, necessitano di una ulteriore elaborazione nel quadro della PESD.

Sul versante civile, in una serie di settori individuati dal Consiglio europeo di Feira (polizia, Stato di diritto, amministrazione e protezione civile), la Commissione sta collaborando con gli Stati membri per identificare un insieme di obiettivi specifici e dettagliati. La Commissione ha già presentato una proposta di progetto di decisione per coordinare le attività di protezione civile degli Stati membri con specifico riferimento alla formazione e all'invio di gruppi di valutazione. Tale proposta dovrebbe essere adottata fra breve.

Nei settori dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile un grande problema che l'Unione deve affrontare è la mancanza di personale disponibile e propriamente qualificato da inviare nelle missioni internazionali. L'Unione non è la sola a dover affrontare questo problema che affligge anche l'ONU, l'OSCE e altri enti impegnati in missioni di pace internazionali. È opinione della Commissione che il modo migliore per costruire la capacità dell'Unione in questo campo è sviluppare degli standard comuni di assunzione e dei programmi di formazione comuni. Il personale dispiegato dovrebbe ricevere anche una formazione specifica sulle questioni di genere.

Riguardo alla formazione nei settori dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile da inviare nelle missioni internazionali, la Commissione invita gli Stati membri a collaborare con l'ONU e l'OSCE. La Commissione è pronta a sostenere tali programmi di formazione tramite i fondi comunitari.

Comunque una cosa è certa: allestire un dispositivo civile di gestione della crisi e spiegarlo a fini preventivi non può sostituirsi al rafforzamento della capacità di paesi o regioni instabili di gestire i propri conflitti in modo pacifico.

### **3. POTENZIARE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE SULLA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**

È ovviamente difficile organizzare una azione internazionale coerente fintanto che la situazione in un'area potenzialmente problematica resta confusa . È per questo che la cooperazione internazionale, sotto qualsiasi forma, deve identificare non appena possibile ogni potenziale scoppio conflittuale e garantire il coordinamento delle misure preventive. La necessità di una cooperazione internazionale è altrettanto cruciale quando si tratta di reagire in modo coerente ai conflitti imminenti.

#### **A. Cooperazione con gli altri paesi**

La prevenzione dei conflitti è parte integrante del dialogo politico dell'UE con molti paesi partner del mondo industrializzato come gli USA, il Canada, il Giappone, la Russia e la Norvegia. Indipendentemente dai diversi approcci utilizzati singolarmente, l'UE condivide con tutti le finalità politiche comuni di sicurezza e stabilità internazionali. Il dialogo con

questi partner si dovrebbe utilizzare per migliorare gli scambi di informazioni e il coordinamento delle attività così come della presenza nelle sedi internazionali. Esso potrebbe anche servire a sviluppare in comune degli indicatori di conflitto. Da questo punto di vista, l'UE ha molto da imparare da paesi come il Canada e la Norvegia che hanno sviluppato degli indicatori di conflitto e dei sistemi di allerta assai avanzati ad uso della cooperazione allo sviluppo.

Una rete particolarmente utile per il coordinamento dei donatori internazionali (e multinazionali) resta la rete di prevenzione e risoluzione dei conflitti (CPR) nella quale sono particolarmente attivi USAID, CIDA (Canada) e la Banca mondiale ed alcuni Stati membri.

Anche nelle situazioni post-belliche il coordinamento è di importanza fondamentale. Una strada promettente per il coordinamento dell'assistenza post-bellica con altri paesi (e organizzazioni internazionali), è l'approccio "Friends of" che consiste nel coordinamento di azioni su un solo paese da parte del maggior numero possibile di donatori.

La Commissione propone di integrare più sistematicamente la discussione sui sistemi di allarme rapido e il monitoraggio periodico delle zone di conflitto potenziale nel dialogo politico con i paesi partner.

Nelle situazioni post-belliche, la Commissione intende svolgere un ruolo più attivo nell'approccio "Friends of" e favorire gli scambi di informazione fra donatori.

## **B Cooperazione con le organizzazioni internazionali**

### Cooperazione con le Nazioni unite

Con un mandato generico di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, le **Nazioni Unite** sono un partner chiave nella prevenzione dei conflitti. L'UE e l'ONU collaborano spesso nella prevenzione del riaccendersi dei conflitti nell'ambito delle missioni di pace. In due operazioni recenti nelle quali l'UE ha assunto un grande impegno politico (Kosovo e Timor), le due organizzazioni si sono suddivise i compiti, ciascuna nella propria sfera di competenza. Nel caso di Timor est, un fondo di garanzia gestito dalla Banca mondiale ha fornito un mezzo efficiente per convogliare i contributi dei donatori (vedi riquadro per Timor est). Nel caso del Kosovo, la Commissione ha lanciato l'esercizio "imparare le lezioni" sull'esperienza della ricostruzione economica dell'UNMIK e sul pilastro di sviluppo. Il principio di complementarità fra gli enti di competenza è stato riaffermato di recente nel corso del dibattito sulla cooperazione

### **Timor est - cooperazione internazionale**

Il caso di Timor est illustra l'azione dell'UE in uno scenario postbellico.

Dopo le violenze scoppiate nel settembre 1999, l'UE non solo ha fornito immediata assistenza umanitaria ma ha anticipato il bisogno di ricostruzione che sarebbe emerso urgentemente di lì a poco. Sono state individuate due esigenze primarie: rendere operativo un sistema amministrativo (cioè l'amministrazione dell'ONU) e preparare un piano di massima coerente per la riabilitazione. Era chiaro fin dall'inizio che la riuscita di qualsiasi approccio sarebbe dipesa da un buon coordinamento e che a questo fine il miglior strumento sarebbe stata l'Amministrazione transitoria delle Nazioni unite a Timor est (UNTAET). Il Trust fund per Timor est (TFET), un fondo internazionale aperto gestito dalla Banca mondiale, è diventato il veicolo principale della riabilitazione postbellica.

Sin dall'inizio, la Commissione e gli Stati membri hanno fatto affluire importanti contributi finanziari sia all'UNTAET che al TFET. I risultati parlano da soli: Timor est è stata una delle operazioni di riabilitazione più efficaci mai realizzate. Qualche problema si è presentato a livello di coordinamento della ricostruzione fra i donatori, le agenzie e l'UNTAET o della speditezza delle operazioni; ma a fronte delle difficili circostanze (si è trattato di partecipare alla costruzione di una nazione praticamente dal nulla in poco più di due anni) queste operazioni postbelliche vanno considerate un successo.

Inoltre, è indubbio che l'obiettivo politico concordato, vale a dire la transizione senza scosse verso l'indipendenza con strutture politiche ed economiche sostenibili, ha svolto un ruolo importante nella riuscita delle operazioni.

per la costruzione della pace al quarto incontro di alto livello fra l'ONU e le organizzazioni regionali tenutosi a New York nel febbraio 2001.

La commissione segue da vicino l'applicazione del rapporto Brahimi<sup>14</sup> di cui sottoscrive pienamente l'approccio alla costruzione della pace. Nella sua proposta del meccanismo di reazione rapida (vedi sopra), la Commissione si è ispirata alle proposte del segretario generale dell'ONU sull'istituzione di progetto di impatto rapido per i paesi che emergono da una crisi.

Tuttavia, è chiaro che esiste spazio per un dialogo più strutturato fra le due parti sull'obiettivo comune della prevenzione dei conflitti sia a livello operativo che politico.

Dall'Accordo quadro CE/ONU del 1999, la Commissione si trova ora in una posizione migliore per cooperare con l'ONU cofinanziandone le attività. La proposta della Commissione per un nuovo regolamento finanziario della CE prevede una maggiore flessibilità nel finanziamento delle attività dell'ONU, in particolare tramite il finanziamento di programmi e contributi non specifici. È attualmente all'esame della Commissione la possibilità di sostenere il Fondo di garanzia per l'azione preventiva creato nel 1996 al fine di rafforzare la capacità preventiva del Segretariato generale dell'ONU e la funzione di allarme rapido in situazioni di crisi.

Per quanto attiene alle **questioni ambientali** legate alle situazioni di conflitto, il sistema dell'ONU svolge un ruolo cruciale nella cooperazione multilaterale. Un gran numero di accordi ambientali multilaterali fornisce il quadro giuridico per la cooperazione e la costruzione della capacità al fine di ridurre i problemi ambientali su scala globale, regionale o di carattere comune.

La prevenzione dei conflitti dovrebbe essere un elemento centrale del dialogo strutturale posto in essere dall'Unione e dal Segretariato generale dell'ONU. Da parte sua, la Commissione, che ha già sviluppato un dialogo programmatico con l'ACNUR e il PAM, propone di instaurare dialoghi simili con altre agenzie, fondi e programmi dell'ONU.

A livello operativo la Commissione è pronta a scambiare i documenti di strategia nazionale con le valutazioni nazionali comuni dell'ONU e intende avviare un dialogo sul tema con le agenzie dell'ONU. Attualmente sta esaminando anche la possibilità di offrire sostegno finanziario al fondo di garanzia per l'azione preventiva.

Nel settore ambientale, la Commissione intende affermare il legame fra l'esaurimento delle risorse naturali e la sicurezza nell'ambito dei lavori di preparazione per il riesame decennale di Rio, il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg nel 2002.

#### Cooperazione con le istituzioni di Bretton Woods

Per quanto riguarda il coordinamento con la **Banca mondiale** e il **Fondo monetario internazionale (FMI)**, uno sviluppo importante riguarda i documenti di strategia di riduzione della povertà (DSRP) redatti da una serie di paesi che ricevono aiuti da queste istituzioni<sup>15</sup>. Se esiste già una Strategia di riduzione della povertà, essa sarà la base del sostegno della Banca mondiale/FMI e del Documento di strategia nazionale della Commissione. Questo è il motivo

<sup>14</sup> Rapporto del 21 agosto 2000 del gruppo speciale per le operazioni di pace dell'ONU.

<sup>15</sup> Paesi che si qualificano come beneficiari di assistenza dall'IDA o di sostegno dallo Strumento di riduzione della povertà e di crescita (PRGF) del Fondo. È stata già preparata una serie di PRGF per, ad esempio, Albania, Bosnia, Mauritania e Tanzania.

per cui la Commissione ha avviato un dialogo sia con i paesi interessati che con la BM/FMI a proposito dei prossimi documenti.

Nelle situazioni post-belliche non vanno sottovalutati i bisogni specifici in termini di bilancio. Occorre mantenere un approccio che valuti le situazioni caso per caso in stretto coordinamento con le istituzioni di Bretton Woods.

#### Cooperazione con l'OSCE e il Consiglio d'Europa

La Commissione mantiene un dialogo continuo e permanente sia con la Presidenza di turno dell'OSCE (attualmente la Romania) che con il Segretariato dell'OSCE. Essa partecipa anche a programmi o progetti congiunti (diritti umani, raccolta di armi leggere, ecc.). Sono attualmente in corso delle discussioni approfondite con il Centro di prevenzione dei conflitti dell'OSCE per uno scambio di informazioni sull'andamento delle attività di prevenzione dei conflitti in rapporto al sistema REACT dell'OSCE (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams) e nel settore della formazione.

La Commissione e il **Consiglio d'Europa** hanno cooperato su programmi comuni per sensibilizzare l'opinione pubblica su diversi temi legati alla pena di morte in Russia, Turchia, Albania e Ucraina. Lo scorso anno, la CE ha esteso la sua cooperazione alle questioni dei Rom nell'Europa sudorientale, della stabilità democratica nel Caucaso settentrionale e del sostegno alla riforma giudiziaria in Moldavia.

La Commissione continuerà a perseguire la strada della cooperazione con l'OSCE e il Consiglio d'Europa nel settore della prevenzione dei conflitti, particolarmente sviluppando moduli e programmi comuni per la formazione del personale per le operazioni sul campo (cfr. Il sistema REACT dell'OSCE).
--

#### Cooperazione con altri enti

Nell'OSCE, la commissione fa parte della Task force del CAS sui conflitti, la pace e la cooperazione allo sviluppo nella quale intendiamo svolgere d'ora in avanti un ruolo più attivo. Si tratta di un'utile sede per la costruzione delle capacità di paesi donatori e beneficiari sulla prevenzione dei conflitti.

Per quanto riguarda il G8, la Conflict Prevention Official-Level Meeting (CPOM) è stata istituita lo scorso anno nel corso della presidenza giapponese. In seguito alle conclusioni della riunione dei ministri degli esteri del G8 di Miyazaki, sono state immediatamente evidenziate le questioni delle armi di piccolo calibro e le armi leggere, del rapporto fra conflitti e sviluppo, del commercio illegale di diamanti, dei bambini nei conflitti armati e di una forza di polizia civile internazionale. In occasione della presidenza italiana del G8 di quest'anno, il ruolo delle donne e la responsabilità sociale delle imprese verranno ad aggiungersi all'elenco.

Oltre a diverse azioni di carattere umanitario, la Commissione ha in programma di rafforzare il dialogo con il **Comitato internazionale della Croce Rossa**, al massimo livello e mantenere l'attuale scambio di informazioni a livello operativo. La Commissione presterà inoltre maggiore attenzione al sostegno del mandato non militare dell'organizzazione come garante internazionale delle Convenzioni di Ginevra. Ad esempio, la Commissione ritiene che il programma relativo alle visite dei prigionieri in Birmania condotte dal CICR sia una priorità.

Nel quadro del G8, la Commissione ha in progetto di utilizzare il CPOM del G8 per promuovere le posizioni dell'UE su questi temi e migliorare la coerenza fra questa sede e le
--

altre sedi internazionali dove vengono discusse tali questioni.

## **C Cooperazione con le ONG**

Con il loro sostegno allo sviluppo della società civile e della democrazia, le ONG sono operatori essenziali nella prevenzione a lungo termine dei conflitti. Sono spesso presenti sul campo in situazioni caratterizzate dall'assenza delle strutture statali ufficiali. Esse possono svolgere anche il compito di mediatori a livello di base e di osservatori neutrali affidabili in situazioni dove non ci sia alcuna presenza internazionale. Le attività di mediazione delle ONG specializzate a volte sono risultate decisive in situazioni di crisi.

Intendiamo mettere l'accento sulla prevenzione dei conflitti nei nostri contatti con le ONG dedicate ai diritti dell'uomo e altre, in modo da individuare quelle che potrebbero svolgere un ruolo essenziale nell'eliminazione delle cause profonde di conflitti.

La Commissione darà una priorità più alta, tramite l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani, alle attività che contribuiscono alla prevenzione dei conflitti e facilitano il compito di affrontare le conseguenze dei conflitti.

## **CONCLUSIONE**

Il vantaggio di un approccio fondato sull'azione preventiva a lungo termine non è più da dimostrare. Grazie alla sua natura essenzialmente misurata e cooperativa, l'azione preventiva sarà sempre più accettabile per i beneficiari di quanto non risultino le operazioni di mantenimento della pace che possono fare appello alla forza. La cooperazione e il coordinamento internazionali permetteranno inoltre di garantire la complementarità delle azioni di prevenzione.

La Comunità è decisa a usare in modo più efficiente e coordinato i suoi strumenti a sostegno delle iniziative di prevenzione dei conflitti. Tale impegno spazia dalle primissime avvisaglie fino alle ultime fasi nelle quali un conflitto degenera in scontri e crisi. Esso comprende:

- più chiaro inserimento degli obiettivi di pace, democrazia e stabilità politica e sociale nei nostri programmi di assistenza. Ciò si dovrà riflettere nel nostro approccio generale così come, ad esempio, nell'attribuzione di maggiore importanza alla stabilità istituzionale e allo Stato di diritto (compresa l'azione di polizia e l'amministrazione della giustizia);
- garantire che i nostri programmi di assistenza tengano conto degli indicatori di esclusione politica, di marginalizzazione sociale, regionale ed etnica, di degrado ambientale e di altri fattori che, se trascurati, possono condurre a sommovimenti sociali e confronto violento;
- attribuire valore aggiunto alle iniziative internazionali sulle questioni trasversali che possono contribuire alla tensione e al conflitto, quali la criminalità internazionale, la diffusione delle armi leggere, il commercio di diamanti, il traffico di droga e i bambini soldato;
- far ricorso ad altri mezzi, per esempio strumenti di politica commerciale e accordi di cooperazione, o anche strumenti derivanti da settori come la giustizia e gli affari interni, la migrazione, la politica sociale e ambientale;

- sviluppo di nuovi approcci e strumenti per affrontare le situazioni di conflitto e di crisi. Il meccanismo di reazione rapida per una più veloce mobilitazione degli strumenti della Comunità ne è un esempio. La prossima comunicazione sul legame fra le operazioni di soccorso e ricostruzione e lo sviluppo esporrà altri mezzi a disposizione.

Fra gli strumenti a disposizione della CE, l'assistenza esterna è certamente il più potente. È stata impiegata con discreto successo, ad esempio, in Salvador e in Guatemala per ristabilire un grado di stabilità strutturale. Attualmente, viene utilizzata in modo integrato nel processo di riabilitazione e consolidamento nell'area dei Balcani occidentali. Alcune proposte pratiche avanzate in questa comunicazione contribuiscono a integrare ulteriormente la prevenzione dei conflitti all'assistenza esterna.

Nel caso in cui la situazione di un paese dato si deteriori improvvisamente, il lavoro preventivo di lungo periodo deve lasciare il posto alla reazione rapida fondata su una politica chiara e coerente. Esistono molti modi per migliorare la qualità della nostra risposta, in particolare per fare un uso migliore degli strumenti della Comunità e del CSFP, come è stato discusso nella presente comunicazione. Importanti raccomandazioni vengono anche dalla relazione congiunta del SG/AR e della Commissione al Consiglio europeo di Nizza sulla prevenzione dei conflitti. La Commissione lavorerà alla loro attuazione a stretto contatto con gli organi competenti del Consiglio e in particolare con il SG/AR e il Segretariato/Unità politica.

In conclusione, la nostra capacità di azione in risposta ai conflitti dipende intrinsecamente da tre fattori: la definizione chiara degli obiettivi dell'Unione, la capacità di azione e, soprattutto, la volontà politica di agire. L'efficacia dell'azione dell'Unione dipende soprattutto dalla misura in cui essa esprime un approccio politico comune degli Stati membri dell'UE. Al momento, i conflitti di interesse tendono troppo spesso ad ostacolare un rapido processo di decisione.

La definizione di una serie di valori e interessi comuni articolati in chiare priorità e obiettivi comuni sulle questioni più delicate costituisce il vero banco di prova della nostra capacità di contribuire alla prevenzione dei conflitti.

## Allegato

### Elenco delle raccomandazioni

#### **La Commissione:**

##### Prevenzione a lungo termine

- darà una priorità più alta al sostegno dell'integrazione regionale e in particolare alle organizzazioni regionali con un chiaro mandato per la prevenzione dei conflitti;
- garantirà che la propria politica di sviluppo e gli altri programmi di cooperazione siano mirati in modo più chiaro e integrato sulle cause alla radice dei conflitti;
- farà uso nei documenti di strategia nazionale di indicatori adeguati per l'analisi delle situazioni di conflitto potenziale;
- svilupperà strumenti pratici di programmazione per inserire le misure di prevenzione dei conflitti nei programmi di cooperazione rivolti ai paesi a rischio;
- scambierà i documenti di strategia nazionale con i corrispondenti documenti provenienti dagli Stati membri;
- istituirà un sistema pilota in cooperazione con l'unità politica del Consiglio per lo scambio periodico di informazioni fra la Commissione, l'unità politica del Consiglio e i responsabili degli Stati membri su due aree di instabilità: i Balcani e la regione dei Grandi laghi;
- prende in considerazione il cofinanziamento degli strumenti di finanziamento della Banca mondiale e del FMI che sosterranno l'attuazione dei Documenti di strategia di riduzione della povertà nei paesi ACP;
- metterà in pratica azioni meglio mirate per quei paesi che evidenziano potenziale di conflitto per spianare la strada, quando sia il caso, ad un clima democratico più favorevole. In particolare, darà maggiore rilievo al sostegno dei processi elettorali, alle attività parlamentari e all'amministrazione della giustizia. Nel far questo, la Commissione promuoverà in particolare l'equa partecipazione degli uomini e delle donne alla vita sociale, economica e politica.
- intende, nei limiti della propria competenza, svolgere un ruolo sempre più attivo nel settore della sicurezza. Ciò prenderà la forma di attività mirate a migliorare i servizi di polizia, promuovere la riconversione e lo smantellamento sia delle armi di distruzione di massa che di quelle convenzionali. La Commissione potrebbe sostenere la formazione nel campo dei diritti umani per l'intero settore della sicurezza.
- per le situazioni postbelliche, l'assistenza della CE si concentrerà sul consolidamento della pace e la prevenzione dei conflitti futuri, in particolare attraverso programmi di riabilitazione, misure di reinserimento dedicate all'infanzia, programmi DSR e programmi a sostegno dei processi di riconciliazione.
- si concentrerà sulle sue azioni di cooperazione/lotta alla droga lungo le due direttrici principali che fanno affluire droga in Europa, attraverso i Balcani e fra l'America latina e i Caraibi. Nel far questo, continuerà a far conto sull'esperienza degli Stati membri.

- darà una priorità più alta al sostegno mirato al controllo della diffusione delle armi leggere e promuoverà un'ambiziosa posizione dell'Unione in vista della prossima conferenza dell'ONU sul commercio illegale di armi di piccolo calibro e armi leggere. Nella gestione di programmi mirati alle armi di piccolo calibro, la Commissione prenderà in attento esame la situazione del settore doganale.
- svolgerà un ruolo attivo nel gruppo di lavoro Kimberley sul sistema di certificazione dei diamanti grezzi e presenterà un documento politico al Consiglio entro la fine dell'anno che passerà in rassegna le alternative sulla questione;
- in tutti i casi in cui esista un chiaro impegno alla collaborazione regionale, sosterrà le azioni regionali mirate all'equa gestione delle risorse idriche in comune;
- affronterà le questioni delle risorse naturali e del degrado ambientale attraverso i programmi bilaterali e regionali e darà maggior sostegno all'attuazione degli accordi ambientali multilaterali da parte dei paesi partner. Darà anche un'alta priorità ai progetti di ricostruzione ambientale nei programmi post-bellici:
- cercherà di approfondire il dialogo con le organizzazioni specializzate in vista di un miglioramento del sistema di rilevazione dei flussi di popolazione potenzialmente destabilizzanti ad uno stadio iniziale. Tali organizzazioni potrebbero comprendere l'OIM e l'ACNUR
- si impegna a promuovere attivamente le linee di indirizzo dell'OCSE per le Imprese multinazionali che mirano ad incoraggiare un comportamento responsabile da parte delle imprese quando operano all'estero, in particolare in paesi in via di sviluppo;

### **Prevenzione a breve termine**

- collaborerà con il SG/AR sull'analisi periodica delle aree di conflitto potenziale e sull'istituzione di meccanismi di allarme rapido;
- darà avvio ad un dibattito in seno al Consiglio sulle modalità che consentiranno all'UE di preparare e attuare le sanzioni preventive;
- ritiene che occorra fare un utilizzo più sistematico della procedura del dialogo politico qualora una crisi appaia imminente. Tale dialogo si dovrebbe fondare su una linea politica forte, dovrebbe essere più mirato, flessibile rispetto al tempo e più incisivo che in passato. La Commissione è pronta a collaborare con il SG/AR per sviluppare proposte concrete in questo ambito;
- ritiene che i rappresentanti speciali possano essere utilizzati più spesso come mediatori, che siano autorizzati a prendere posizioni chiare sulle situazioni per le quali sono stati delegati e che la loro missione possa anche essere di breve periodo (ad esempio 6 mesi). La Commissione è pronta a collaborare con il SG/AR per sviluppare proposte concrete in questo ambito;
- incoraggia gli Stati membri a collaborare con l'ONU e l'OSCE per la formazione nei settori dello Stato di diritto e dell'amministrazione civile per il personale da inviare nelle missioni internazionali. La Commissione è pronta a sostenere tali programmi di formazione tramite fondi della Comunità;

## Cooperazione internazionale

- propone una integrazione più sistematica della discussione sui sistemi di allarme rapido e sul monitoraggio periodico delle zone di conflitto potenziale nel dialogo politico con i paesi partner. Nelle situazioni post-belliche, intende svolgere un ruolo più attivo nel quadro dell'approccio "Friends of" e alimentare gli scambi di informazioni fra i donatori;
- ritiene che la prevenzione dei conflitti sia un elemento principale in un migliore dialogo strutturale posto in essere fra l'Unione e il Segretariato Generale dell'ONU. Da parte sua, la Commissione ha già sviluppato un dialogo programmatico con l'ACNUR e il PAM e propone di instaurare dialoghi simili con altre agenzie, fondi e programmi dell'ONU.
- a livello operativo è pronta a scambiare i propri documenti di strategia nazionale con le valutazioni nazionali comuni dell'ONU. Intende avviare un dialogo sul tema con le agenzie dell'ONU;
- attualmente sta esaminando la possibilità di offrire sostegno finanziario al Fondo di garanzia per l'azione preventiva;
- intende affermare il legame fra l'esaurimento delle risorse naturali e la sicurezza nell'ambito dei lavori di preparazione per il riesame decennale di Rio, Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, Johannesburg 2002;
- continuerà a cooperare con l'OSCE e il Consiglio d'Europa nel campo della prevenzione dei conflitti, segnatamente sviluppando moduli e programmi comuni per la formazione del personale per le operazioni sul campo (cfr. il sistema REACT dell'OSCE);
- progetta di utilizzare il CPOM dei G8 per promuovere la posizione dell'UE sui temi delle armi di piccolo calibro e le armi leggere, del commercio illegale di diamanti, dei bambini nei conflitti armati, di una forza di polizia civile internazionale, del ruolo delle donne e della responsabilità sociale delle imprese, nonché per migliorare la coerenza fra questa sede e gli altri consessi internazionali dove vengono dibattute tali questioni;
- darà una priorità più alta tramite l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani alle attività che contribuiscono alla prevenzione dei conflitti e a far fronte alle loro conseguenze.