



Incontro parlamentare  
Il futuro dell'Europa: dalla riflessione all'azione

4 e 5 dicembre 2006, Bruxelles

**Nota informativa**

**IL RUOLO DELL'UE NELLA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**

**RIASSUNTO E COMMENTI**

L'integrazione europea e l'allargamento dell'UE hanno contribuito alla prevenzione dei conflitti in Europa negli ultimi 50 anni. L'Unione ha contribuito con successo a diffondere la democrazia, la prosperità, la sicurezza e la stabilità in gran parte del continente europeo. Negli anni '90 questo progetto di pace è stato trasformato nel fulcro della politica esterna dell'UE mediante la Politica estera e di sicurezza comune (PESC). La decisione di sviluppare una politica di prevenzione dei conflitti a sé stante è scaturita dal Consiglio europeo di Nizza del 2000, durante il quale il Segretario generale/Alto rappresentante (SG/AR) per la PESC e la Commissione hanno presentato un rapporto congiunto contenente raccomandazioni concrete per sviluppare il ruolo dell'Unione nella prevenzione dei conflitti<sup>1</sup>.

I primi progressi nello sviluppo della PESC per la prevenzione dei conflitti sono stati tutt'altro che un successo, come evidenziato dalla mancanza di coesione nell'approccio alle guerre nei Balcani da parte dell'UE. Ne sono però derivati una convergenza sulla necessità di adeguare i trattati (Maastricht 1992, Amsterdam 1997 e Nizza 2000) e creare nuove strutture (come la carica di SG/AR per la PESC e il Comitato politico e di sicurezza) e lo sviluppo di un quadro di politiche globale basato sulla prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi.

Le attuali attività di prevenzione dei conflitti dell'UE sono legate al rafforzamento del coordinamento con altre agenzie internazionali impegnate nella prevenzione dei conflitti, *in primis* le Nazioni Unite. Tale coordinamento si manifesta sul campo (Repubblica democratica del Congo, Libano ecc.), ma anche a livello dirigenziale (con ufficiali di collegamento e il sostegno alla Commissione per la costruzione della pace delle Nazioni Unite). L'UE dipende da forti partenariati con altri attori impegnati nella prevenzione dei conflitti, tra cui il Consiglio d'Europa, l'OSCE e la NATO.

Il ruolo dell'UE nella prevenzione dei conflitti è maturato in un periodo di tempo relativamente breve. Con l'appoggio dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, l'UE è un importante attore internazionale: il suo arsenale politico comprende sia strumenti civili sia militari e le sue politiche – di commercio, sviluppo o sicurezza che sia – hanno un reale peso nel mondo.

Uno degli obiettivi chiave dell'UE è collegare le azioni della PESC (secondo pilastro) con il ruolo della Comunità (primo pilastro). In effetti, tanto il "Programma dell'UE per la prevenzione dei conflitti violenti" quanto la "Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti"<sup>2</sup> pongono una forte enfasi sulla necessità di sviluppare la coerenza tra i "pilastri" dell'UE al fine di migliorare la sua efficacia quale attore impegnato nella prevenzione dei conflitti.

<sup>1</sup> V. allegato (VI) alle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Nizza del 2000

<sup>2</sup> COM(2001) 211 def.

## **Il Programma dell'UE per la prevenzione dei conflitti violenti**

1. Con l'adozione di questo programma il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha dato il via a una nuova politica volta a fare della prevenzione dei conflitti un obiettivo centrale delle relazioni esterne dell'UE. Non solo la prevenzione dei conflitti è stata integrata a livello di politiche e negli accordi conclusi con i paesi terzi (si veda, per esempio, il suo inserimento nell'accordo di Cotonou), ma essa è divenuta operativa ed è stata incorporata in tutte le politiche e le attività esterne, compresa la Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), la cooperazione allo sviluppo e il commercio internazionale<sup>3</sup>. L'approccio dell'UE alla prevenzione dei conflitti si configura come un approccio cooperativo per favorire soluzioni pacifiche delle controversie e implica che siano affrontate le cause all'origine dei conflitti, attingendo a tutti gli strumenti, sia comunitari sia intergovernativi, a disposizione dell'UE.
2. In caso di crisi, potrebbero essere necessari interventi a breve termine per fermare l'escalation dei conflitti o per fornire una presenza stabilizzante che favorisca le attività politiche, economiche e di sviluppo. Esempi concreti di come si può combinare la gestione a breve termine di una crisi con strumenti di costruzione della pace a più lungo termine sono offerti dalla Bosnia ed Erzegovina e dalla Repubblica democratica del Congo. In entrambi i casi forze di stabilizzazione militari (le operazioni Althea ed EUFOR DR Congo) operano parallelamente alla tradizionale assistenza tecnica e allo sviluppo, nonché a un concreto sostegno alla Riforma del settore della sicurezza (Missione di Polizia dell'UE in Bosnia ed Erzegovina, EUPOL Kinshasa ed EUSEC DR Congo), per promuovere l'efficacia della vigilanza e una buona governance.

## **La comunicazione sulla prevenzione dei conflitti**

3. La Comunicazione sottolinea la necessità di fare un utilizzo più sistematico e coordinato degli strumenti dell'UE per affrontare le cause all'origine dei conflitti, migliorare la capacità dell'UE di reazione rapida ai conflitti nascenti e promuovere la cooperazione con tutti i maggiori partner internazionali, comprese le organizzazioni non governative. Ma come sono stati attuati questi obiettivi chiave nel corso degli ultimi 5 anni?

### *Integrazione della prevenzione dei conflitti nelle politiche e negli strumenti dell'UE*

4. Questo approccio si fonda sui documenti di strategia nazionale stilati dalla Commissione, che elaborano specifici programmi di assistenza allo sviluppo o assistenza economica basati su un'approfondita analisi economica, politica e sociale del paese interessato. L'integrazione della prevenzione dei conflitti in questa operazione e nei conseguenti programmi di assistenza assicura che le iniziative dell'UE siano volte a rafforzare il paese o la comunità (come in Bosnia ed Erzegovina o in Kosovo) e a ridurre la vulnerabilità delle sue istituzioni verso i conflitti. Tra le varie iniziative vi possono essere il rafforzamento dello stato di diritto, il sostegno alle istituzioni democratiche, lo sviluppo della società civile e la riforma del settore della sicurezza.

---

<sup>3</sup> Conclusioni della Presidenza – Göteborg, 15 e 16 giugno 2001

## *Ricerca di soluzioni alle questioni trasversali che possono contribuire ai conflitti*

5. Al di là delle specifiche iniziative attuate a livello nazionale, l'UE contribuisce alla prevenzione dei conflitti affrontando le questioni trasversali che possono generarli. Uno degli esempi più significativi in questo senso è il sostegno al regime del commercio internazionale, noto come Processo di Kimberley, che mira a eliminare i "diamanti dei conflitti". Un altro esempio è l'iniziativa contro lo sfruttamento del legname all'origine di conflitti e a favore della governance nel settore forestale nel quadro del Piano d'azione dell'UE per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale. Un altro esempio ancora è l'Azione dell'UE contro le mine promossa dalla Commissione a sostegno del lavoro intrapreso nel quadro del Trattato internazionale per la messa al bando delle mine. La Commissione ha adottato una Strategia pluriennale per il 2005-2007 che auspica il perseguimento dell'"obiettivo vittime zero" in tutto il mondo.
6. Analogamente, è stata riservata grande attenzione alla questione della proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro (SALW), che alimentano i conflitti e hanno un impatto socio-economico devastante. La Commissione e il Consiglio hanno sviluppato una strategia e programmi specifici volti a contrastare la proliferazione delle SALW, ma tutte le attività sono momentaneamente congelate in attesa dell'esito di un procedimento legale relativo a una specifica azione congiunta con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS).<sup>4</sup>

## *Reazione rapida*

7. Il Meccanismo di reazione rapida, istituito nel 2001, è utilizzato per finanziare i progetti di emergenza nelle zone di conflitto, quali lo sminamento, le attività di costruzione della pace e la ricostruzione. L'importo dei finanziamenti, circa 25 milioni di euro l'anno, è stato finora relativamente limitato, ma grazie al nuovo Strumento di stabilità è destinato ad aumentare. Per il periodo delle nuove Prospettive finanziarie (2007-2013) sono stati stanziati per lo Strumento di stabilità 2,35 miliardi di euro. Tale stanziamento si dovrebbe interpretare come una misura complementare al bilancio della PESC, cui saranno destinati un minimo di 1,74 miliardi nello stesso periodo.
8. La Commissione attinge anche alla sua vasta rete di delegazioni e a una check-list delle cause all'origine dei conflitti, la quale fornisce una serie di indicatori d'allarme rapido che confluiscono nel processo decisionale politico sia a livello di Commissione sia di Consiglio. Questo meccanismo può innescare una risposta diplomatica come il dispiegamento di Rappresentanti speciali o di specifiche iniziative di gestione civile o militare di crisi. Ultimamente tali indicatori confluiscono nel processo di "valutazione congiunta delle necessità", che vede il Consiglio e la Commissione coinvolti in un'analisi congiunta delle situazioni di conflitto quale base per l'individuazione delle misure di risposta CE o PESC più appropriate da parte delle due istituzioni.

## *Cooperazione internazionale*

---

<sup>4</sup> Azione intrapresa il 21 febbraio 2005 dalla Commissione europea contro il Consiglio dell'Unione europea (causa C-91/05). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14.05.2005 (2005/C 115/19).

9. La cooperazione con le Nazioni Unite è di fondamentale importanza per rafforzare il sistema giuridico su cui si regge l'ordine internazionale. I dettagli della cooperazione tra UE e ONU sono stati illustrati in un allegato al Rapporto PESD della Presidenza irlandese del giugno 2004 intitolato "Cooperazione UE-ONU nelle operazioni di gestione militare delle crisi - Elementi di attuazione della dichiarazione comune ONU-UE".
10. Nel seguito dato a questa dichiarazione rientra lo stretto dialogo ("desk to desk") tra i funzionari dell'UE e quelli delle Nazioni Unite sulla cooperazione nella gestione delle crisi e le politiche di prevenzione dei conflitti, come per esempio la nuova Commissione per la costruzione della pace delle Nazioni Unite. L'UE e le Nazioni Unite stanno ponendo grande enfasi anche sulla cooperazione con altre organizzazioni internazionali in materia di pace e sicurezza. Si sono già registrati progressi notevoli, per esempio, con l'Unione africana e le organizzazioni regionali africane.
11. Gli sforzi transatlantici sono un altro elemento chiave per una politica coerente di prevenzione dei conflitti. Il coordinamento e la cooperazione con il Consiglio d'Europa e l'OSCE, nonché con la NATO e paesi terzi tra cui gli Stati Uniti e la Russia, sono importanti per raggiungere risultati concreti e duraturi. Lo status del Kosovo, per esempio, rimane una sfida cruciale ed evidenzia perfettamente la necessità di cooperare strettamente con le Nazioni Unite, altre organizzazioni internazionali e i partner cruciali.

#### *Politica di sviluppo*

12. La politica di sviluppo è una componente particolarmente importante della prevenzione dei conflitti nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Il dialogo politico che si svolge tra i paesi ACP e l'UE attraverso l'accordo di Cotonou è volto a prevenire i conflitti, in particolare i conflitti interni e transfrontalieri.
13. La strategia dell'UE per la pace, la sicurezza e lo sviluppo nel Corno d'Africa mira a sostenere i meccanismi regionali di prevenzione dei conflitti, come quelli sviluppati dall'Unione africana. La strategia fornisce un quadro per iniziative regionali che dovrebbero guidare l'attuazione dei documenti di strategia nazionale e regionale. D'altro canto, i programmi relativi alla politica di sviluppo sono complementari alle operazioni PESC condotte in situazioni postbelliche, come per esempio nella Repubblica democratica del Congo. La Commissione europea gestisce importanti programmi di costruzione della pace e smobilitazione (programmi di sviluppo, primo pilastro), mentre le operazioni di disarmo rientrano tra le competenze del Consiglio (PESC, secondo pilastro).

#### *Allargamento e vicinato*

14. La creazione dell'Unione europea è stata fondamentale per lo sviluppo della pace e della stabilità nella storia europea recente. La prospettiva di una futura adesione, come sancito dall'articolo 49 del TUE, ha stimolato e continua a stimolare riforme in molti altri paesi europei. La "spinta gravitazionale dell'UE" rimane un'importante strategia per la prevenzione dei conflitti. I successivi allargamenti stanno trasformando in realtà la visione di un continente unito e pacifico. Dopo i paesi attualmente candidati

all'adesione<sup>5</sup>, anche gli altri paesi dei Balcani occidentali<sup>6</sup> hanno ricevuto un'esplicita prospettiva di una futura adesione durante il Consiglio europeo di Salonicco del 2003.

15. L'iniziale fallimento nel rispondere alle guerre nella ex Jugoslavia ha all'epoca costretto l'UE a sviluppare risposte più mirate e flessibili nell'ambito della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi. Dalla fine degli anni '90 questo ruolo è stato rafforzato attraverso la nomina di Rappresentanti speciali dell'Unione europea (RSUE). Sono stati nominati importanti RSUE per la Bosnia ed Erzegovina (BiH)<sup>7</sup>, il Kosovo<sup>8</sup> e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia<sup>9</sup>. Inoltre, l'UE ha dispiegato nella regione le sue prime missioni di gestione civile e militare delle crisi, accompagnate da sforzi profusi nell'ambito del Processo di stabilizzazione e associazione per prevenire qualunque recrudescenza dei conflitti. In questo tipo di approccio rientra la prima missione militare dell'UE, l'operazione Concordia, nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia<sup>10</sup>, cui è seguita la missione di polizia Proxima, guidata dall'UE. In Bosnia ed Erzegovina, nel gennaio 2003 è stata lanciata la Missione di polizia dell'Unione europea, mentre nel dicembre 2004 l'UE ha rilevato dalla NATO la sua più grande operazione militare di sempre, denominata ALTHEA.<sup>11</sup>
16. Per quanto riguarda il Kosovo, è stata avviata la pianificazione che consentirà il trasferimento di determinati compiti dell'UNMIK a una futura operazione dell'UE di gestione delle crisi nel settore dello stato di diritto e in altri settori che potrebbero essere individuati nel quadro dello status futuro.
17. A partire dal 2004 l'UE ha sviluppato la Politica europea di vicinato, il cui obiettivo è condividere i benefici prodotti dall'allargamento dell'UE del 2004 con i paesi limitrofi dell'Europa orientale, del Caucaso meridionale e del Mediterraneo meridionale. Esistono in questo ambito piani d'azione definiti di comune accordo che coprono un'ampia gamma di settori, tra cui attività specifiche per la prevenzione dei conflitti.
18. Alcuni recenti avvenimenti hanno dimostrato l'impegno dell'UE a favore della prevenzione dei conflitti nel vicinato orientale. Nel novembre 2004 l'SG/AR Solana ha offerto i suoi buoni servizi di mediazione tra le fazioni interne contrapposte in Ucraina in occasione della "rivoluzione arancione". Sono stati inoltre nominati RSUE per il Caucaso meridionale<sup>12</sup> e il conflitto in Transnistria<sup>13</sup>. Laddove l'UE ha ravvisato un'evidente minaccia alla sicurezza o agli standard fondamentali della democrazia e dei diritti umani, ha anche preso in considerazione e introdotto sanzioni mirate come quelle imposte alla leadership bielorusa e alla repubblica autoproclamata di Transnistria.

---

<sup>5</sup> Turchia, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia

<sup>6</sup> Albania, Bosnia ed Erzegovina, Serbia - compreso il Kosovo, Montenegro

<sup>7</sup> L'RSUE per la BiH ricopre al contempo la carica di alto rappresentante delle Nazioni Unite; dal febbraio 2006 questa duplice funzione è ricoperta dall'ex ministro tedesco Christian Schwarz-Schilling

<sup>8</sup> Dal novembre 2005 il diplomatico austriaco Stefan Lehne è l'RSUE nell'ambito del "processo sullo status futuro del Kosovo"

<sup>9</sup> Dall'ottobre 2005 la carica è ricoperta dal funzionario della Commissione europea Erwan Fouéré

<sup>10</sup> Nel marzo 2003 l'UE ha lanciato la missione Concordia su richiesta del governo e con l'appoggio del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'UE ha rilevato la missione dalla NATO, presente nella regione dalla firma dell'accordo quadro di Ohrid nel 2001, che ha posto fine alle ostilità tra la popolazione di etnia albanese e le forze di sicurezza del paese

<sup>11</sup> L'operazione conta 7.000 uomini e coinvolge 33 paesi, 22 Stati membri dell'UE e 11 paesi non membri

<sup>12</sup> Dal febbraio 2006 la carica è ricoperta dal diplomatico svedese Peter Semneby

<sup>13</sup> Dal marzo 2005 la carica è ricoperta dal diplomatico olandese Adriaan Jacobovits de Szeged

## **Sviluppo di un approccio alla prevenzione dei conflitti più coeso**

19. Alcune delle debolezze messe in luce dall'UE quale attore impegnato nella prevenzione dei conflitti sono inestricabilmente collegate alle più ampie limitazioni che la caratterizzano in quanto attore delle relazioni esterne. Dopo le guerre nei Balcani, ne è stata un'ulteriore dimostrazione l'incapacità dell'UE di trovare un approccio comune alla crisi in Iraq nel 2003.
20. Se da un lato la guerra in Iraq ha evidenziato profonde divisioni in Europa, dall'altro ha stimolato la volontà di stabilire un'intesa in materia di politica di sicurezza e di migliorare la coesione e l'efficacia dell'UE nella politica esterna. Tra i risultati vi è lo storico accordo raggiunto durante il Consiglio europeo del dicembre 2003 sulla "Strategia di sicurezza europea" (SSE), che persegue un approccio globale alla sicurezza basato sul rafforzamento del sistema multilaterale. Più in particolare, gli obiettivi chiave sono: affrontare le nuove minacce, ampliare la zona di sicurezza intorno all'Europa e rafforzare l'ordine internazionale.

## **Il Trattato costituzionale**

21. La SSE è stata in parte sviluppata in risposta alle divisioni maturate sull'Iraq, ma nel frattempo l'UE ha anche migliorato il proprio quadro giuridico e istituzionale per rispondere alle richieste di allargamento e al panorama internazionale in trasformazione. Si è così giunti al Trattato costituzionale, che comprende importanti disposizioni, come l'eliminazione della struttura a pilastri dell'Unione. Tuttavia, il Trattato costituzionale è stato respinto con due referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi ed è attualmente oggetto di discussione in quello che è stato definito un "periodo di riflessione".
22. Il Trattato costituzionale comprende anche disposizioni relative all'istituzione del ministro degli affari esteri dell'UE (art. I-28) e di un servizio europeo per l'azione esterna (art. III-296, comma 3). Il trattato avrebbe stabilito nuove strutture per sostenere le ambizioni dell'UE e degli Stati membri nel settore della PESC/PESD, in particolare integrando i servizi esterni della Commissione, del Consiglio e degli Stati membri.
23. Il mandato del futuro ministro degli affari esteri dell'UE comprenderebbe ampi diritti di iniziativa, partecipazione, rappresentazione e attuazione nel campo della PESC. Inoltre, egli/ella ricoprirebbe anche la carica di vicepresidente della Commissione. Tuttavia, non avrebbe poteri decisionali autonomi. Il ministro degli affari esteri dell'UE sarebbe inoltre tenuto a consultare e informare il Parlamento europeo sui principali aspetti e le scelte di base della PESC e della PESD (art. III-304, comma 1).

## **Il futuro ruolo dell'UE nella prevenzione dei conflitti?**

24. La bocciatura del Trattato costituzionale non ha ridotto il desiderio degli Stati membri e dei cittadini europei di "più Europa" nella prevenzione dei conflitti. Anche l'ambiente della sicurezza internazionale chiede per l'UE un ruolo di maggiore rilievo. Lo dimostra il ruolo di primo piano affidato al SG/AR Solana nei negoziati con l'Iran a nome dell'UE3 e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

25. La presidenza finlandese ha avviato sistematiche riunioni di coordinamento della troika ad alto livello dell'Unione, un passo pratico estremamente necessario. Ha inoltre istituito riunioni preparatorie tra la presidenza, la Commissione e l'Alto Rappresentante prima di tutti i Consigli Affari generali e Relazioni esterne. Questo è il più importante degli sforzi tuttora in corso per migliorare il coordinamento delle posizioni che l'UE occupa nelle sedi internazionali.
26. Inoltre, gli Stati membri hanno lanciato nuove iniziative in seno al Consiglio, quali la Pianificazione globale, la Riforma del settore della sicurezza, e la Smobilitazione, il disarmo e la reintegrazione. È stata poi creata una nuova Cellula di pianificazione civile-militare con un centro operativo. Tutto ciò avviene nel quadro della Strategia di sicurezza europea e dei suoi Obiettivi primari militari e civili. Un meccanismo di revisione della Strategia di sicurezza europea a cadenza quinquennale potrebbe in futuro confluire nelle politiche di prevenzione dei conflitti.
27. Questi sviluppi contribuiscono a superare le attuali divisioni in pilastri e a migliorare la coerenza delle politiche CE/UE per la prevenzione dei conflitti basate sui trattati in vigore e sui meccanismi esistenti. Tuttavia, sono ancora lungi dal realizzare le proposte contenute nel Trattato costituzionale. La maggior parte degli analisti concorda sul fatto che le misure contenute nel Trattato costituzionale avrebbero rappresentato un ulteriore miglioramento del ruolo della CE/UE nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi.

Nonostante si possa fare di più per favorire le politiche di prevenzione dei conflitti sfruttando i trattati in vigore al massimo delle loro potenzialità, in futuro potrebbero giovare anche un più ampio utilizzo del voto a maggioranza per le questioni concernenti la PESC e un ulteriore coordinamento delle posizioni ricoperte dall'UE nelle organizzazioni internazionali.

Il ruolo dell'UE nella prevenzione dei conflitti è maturato in un periodo di tempo relativamente breve ed è diventato più deciso. L'UE è singolarmente equipaggiata come un attore internazionale globale: il suo arsenale politico comprende sia strumenti civili sia militari e le sue politiche – di commercio, sviluppo o sicurezza che sia – hanno un reale peso nel mondo. L'efficacia dell'UE nella prevenzione dei conflitti potrebbe essere favorita da una migliore combinazione degli sforzi e delle risorse delle relazioni esterne della Comunità con la cooperazione intergovernativa sulle questioni di politica estera. Con l'appoggio dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo si può fare di più per prevenire i conflitti, promuovere la riconciliazione e rafforzare i processi di pace in stretta collaborazione con gli Stati membri dell'Unione, le Nazioni Unite e altre organizzazioni e paesi, oltre alla società civile.