



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2010
COM(2010) 766 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**relativa all'avvio di consultazioni con la Repubblica di Guinea-Bissau in applicazione
dell'articolo 96 dell'accordo di Cotonou riveduto**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

relativa all'avvio di consultazioni con la Repubblica di Guinea-Bissau in applicazione dell'articolo 96 dell'accordo di Cotonou riveduto

1. Contesto

Dal 1975, anno della sua indipendenza, la Guinea-Bissau intrattiene stretti rapporti con l'Unione europea, che ha già erogato a suo favore più di 500 milioni di euro nel quadro della politica di cooperazione. Si tratta, tuttavia, di un paese ancora fragile a causa delle tensioni etniche, del peso sproporzionato del suo esercito – non professionale e molto politicizzato – e di una povertà endemica. A ciò si aggiunge, da qualche anno a questa parte, l'impatto corruttore dei proventi del traffico di droga sulle varie fasce sociali (esercito, partiti politici, governo, ecc.) – fattore destabilizzante anche per i paesi limitrofi, tenuto conto sia della permeabilità delle frontiere in un contesto di libera circolazione, sia dello stato di tensione a livello di sicurezza nella Casamance e nella Guinea Conakry.

Nel primo semestre del 2009 si è assistito ad un inasprimento delle tensioni nella situazione politica e di sicurezza del paese, sfociate, nel mese di marzo, nell'assassinio del capo di Stato maggiore delle Forze armate e del presidente della Repubblica, Joao Vieira. Lo stesso anno, agli inizi del mese di giugno, sono stati uccisi il ministro dell'Amministrazione territoriale ed un ex ministro della Difesa e altre personalità sono state arrestate. Queste ultime erano tutte figure di spicco molto vicine al presidente Vieira e implicate, secondo quanto asserito dalle autorità, in un tentativo di colpo di Stato.

Questi tragici avvenimenti non hanno comunque impedito alle elezioni presidenziali anticipate, indette per designare il successore del presidente Vieira, di svolgersi nella calma. Il secondo turno, organizzato il 26 luglio, ha portato alla vittoria Malam Bacai Sanha (PAIGC), con il 63,31% dei voti, il quale, affiancato da Carlos Gomes come primo ministro, ha assunto la carica di presidente l'8 settembre 2009, per un mandato di cinque anni. Nel discorso d'insediamento, il neopresidente ha sottolineato, tra le sue priorità, la riconciliazione nazionale, la lotta all'impunità e la riforma del settore sicurezza.

In quest'ottica, alcuni giorni dopo, il capo della Marina nazionale, ammiraglio José Zamora Induta, noto per il suo spirito riformatore, è stato confermato nell'incarico di capo di Stato maggiore delle Forze armate. A fine ottobre, il presidente ha proceduto ad un radicale rimpasto di governo che ha riguardato la maggior parte dei ministeri e ha portato alla ribalta nuovi nomi. Poco dopo, si è proceduto alla nomina di un nuovo procuratore generale, incaricato di migliorare l'efficienza della Procura per quanto riguarda tanto la prevenzione e la lotta alla criminalità quanto l'avanzamento delle indagini ufficiali avviate per individuare i responsabili degli assassini politici commessi nel marzo e nel giugno 2009.

La nuova squadra al potere ha dato l'impressione di voler affrontare i mali che affliggono il paese con maggior determinazione rispetto ai predecessori. Il controllo delle sfere militari sulla vita politica nazionale resta però un fattore importante di preoccupazione e di fragilità.

È a questa situazione che l'UE ha tentato di rispondere aumentando in misura crescente il suo sostegno alla Guinea-Bissau nell'accompagnare la riforma del settore sicurezza (RSS), fondamentale per ripristinare il controllo civile sui militari. Oltre agli interventi nel quadro del

FES, l'UE ha sostenuto le autorità del paese nell'attuare la riforma del settore sicurezza tramite una missione d'appoggio avviata nel maggio 2008 nell'ambito della politica comune di sicurezza e di difesa (PCSD), allo scopo di assistere le autorità – in particolare l'esercito, la polizia e i servizi della Procura – nella strategia nazionale di riforma del settore.

Malgrado i progressi realizzati, i timori sono stati confermati il 1° aprile 2010 quando, agli ordini del sottocapo di Stato maggiore delle Forze armate, generale Antonio Injai, un gruppo di militari in rivolta ha arrestato il capo di Stato maggiore Zamora (ancor oggi detenuto) ed il primo ministro, minacciato di morte prima di esser rilasciato dopo alcune ore di detenzione.

Dopo la rivolta, il generale Injai si è imposto come capo di Stato maggiore *de facto* prima di essere ufficialmente nominato il 25 giugno 2010 con decreto del presidente, su proposta del governo, nonostante gli avvertimenti della comunità internazionale.

2. Reazioni dell'Unione europea

Con un comunicato del 2 aprile dell'Alto rappresentante, l'UE ha condannato la rivolta militare del 1° aprile, definita una rottura dell'ordine costituzionale in vigore, e ha chiesto alle autorità della Guinea-Bissau di operare per ristabilire il normale assetto democratico del paese. Comunicati analoghi sono stati rilasciati dall'Unione africana e dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS).

Il 13 aprile, il comitato politico e di sicurezza (CPS) del Consiglio è giunto alla conclusione che occorreva un periodo di riflessione sul futuro impegno dell'Unione europea nella Guinea-Bissau e che era importante mettere a disposizione delle autorità civili tutto il sostegno necessario per reagire vigorosamente alla situazione.

Il 14 aprile, il gruppo "Africa" del Consiglio (COAFR) ha chiesto ai capi missione dell'Unione europea a Bissau di presentare apposita istanza presso le autorità del paese, nonché di intensificare il dialogo politico, in base all'articolo 8 dell'accordo di Cotonou, sui seguenti punti: i) la liberazione immediata del capo di Stato maggiore e delle altre persone detenute dal 1° aprile 2010; ii) il riconoscimento giuridico delle responsabilità delle persone implicate negli incidenti del 1° aprile e la conseguente adozione di sanzioni disciplinari; iii) l'ubbidienza e il rispetto dovuti alle autorità democratiche legittime. L'istanza è stata presentata il 19 aprile 2010.

Il 26 aprile, il gruppo "Africa" del Consiglio ha esaminato la relazione dei capi missione dell'UE a Bissau e ha convenuto di rammentare i) l'importanza cruciale della riforma del settore sicurezza (RSS) per la democrazia e la stabilità del paese e ii) la subordinazione dell'impegno futuro dell'UE nella Guinea-Bissau ai prossimi sviluppi politici nel paese.

Il 30 aprile, il CPS ha incaricato il segretariato generale del Consiglio e ha invitato la Commissione a: i) proporre immediatamente una serie di misure a breve termine in grado di incidere positivamente sulla situazione in loco; ii) provvedere, entro la fine del mese di giugno, ad un riesame strategico dell'impegno dell'UE nella Guinea-Bissau mediante tutti gli strumenti a disposizione dell'UE, preliminarmente all'adozione, prevista per il mese di luglio 2010, di una decisione definitiva riguardo all'impegno dell'UE, segnatamente nell'ambito della PCSD, sulla base di tale riesame strategico, nonché degli sviluppi futuri nel paese.

Il 7 maggio, il Consiglio ha ribadito che l'impegno della PCSD nel settore della riforma del settore sicurezza nella Guinea-Bissau oltre il 30 settembre restava subordinato: i) al ritorno all'ordine costituzionale, ii) alla liberazione dell'ex capo di Stato maggiore, Zamora Induta;

iii) ai procedimenti intentati contro le persone implicate nei fatti del 1° aprile; iv) all'adozione del pacchetto legislativo sulla riforma del settore sicurezza.

Nel mese di maggio si è svolta in loco una missione congiunta (Commissione, Consiglio, presidenza del COAFR), sulla base delle misure a breve termine proposte dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione. La missione ha concluso che le autorità della Guinea Bissau, pur condividendo l'analisi dell'UE sulla rivolta militare, non erano in grado di soddisfare la sua richiesta di un ritorno all'ordine costituzionale.

In un comunicato emesso il 5 luglio 2010, l'Alto rappresentante si è pertanto dichiarato costernato dalla nomina al grado di capo di Stato maggiore del generale Antonio Injai, giacché proprio quest'ultimo è stato il principale responsabile della rivolta militare del 1° aprile. Ha inoltre ribadito la sua seria preoccupazione relativamente alla detenzione illegale di Zamora Induta e ha chiesto alle autorità della Guinea-Bissau di porvi termine. Nel suo comunicato, l'Alto rappresentante ha rilevato come la situazione a Bissau potesse rappresentare una violazione degli impegni del paese rispetto ai diritti umani, alla democrazia e allo Stato di diritto – elementi essenziali dell'accordo di Cotonou – a tal punto da imporre un riesame del coinvolgimento globale dell'Unione europea in Guinea-Bissau. Analoghi comunicati di condanna sono stati emanati dall'Unione africana, dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e dagli Stati Uniti.

Il 7 luglio, il gruppo “Africa” del Consiglio ha esaminato una nuova relazione dei capi missione dell'UE a Bissau. Il COAFR i) ha accolto favorevolmente le raccomandazioni dei capi missione, ii) ha deplorato la nomina del generale Injai a capo di Stato maggiore, ritenuta tale da costituire una probabile violazione dei principi della democrazia e dello Stato di diritto, nonché degli elementi essenziali dell'accordo di Cotonou, iii) ha invitato i capi missione a proporre un elenco delle persone individualmente responsabili dell'instabilità cronica e/o implicate in attività illecite, che potrebbero essere oggetto di sanzioni mirate dell'UE, e iv) ha accolto favorevolmente la reazione unanime della comunità internazionale, ribadendo l'importanza di uno stretto coordinamento della nostra risposta con il resto della comunità internazionale, segnatamente l'UA, l'ECOWAS e le Nazioni Unite.

Il 9 luglio il CPS ha deciso i) di chiudere l'attuale missione PCSD riguardante la riforma del settore sicurezza e ii) di invitare il segretariato del Consiglio e la Commissione ad avanzare proposte per il rafforzamento della presenza dell'UE nella Guinea-Bissau, con esperti nel campo della riforma del settore sicurezza.

Infine, con lettera in data 27 luglio, l'Alto rappresentante ha informato il primo ministro della chiusura definitiva dell'attuale missione PCSD il 30 settembre 2010, dell'impossibilità di inviare una nuova missione in considerazione dell'attuale clima politico e della necessità di rivedere l'impegno dell'UE nel paese sulla base di un dialogo politico più intenso tra le due parti.

3. Proposta della Commissione

La Commissione ritiene che la rivolta militare del 1° aprile 2010 e la nomina di uno dei suoi principali istigatori a capo di Stato maggiore delle Forze armate abbiano mutato in misura sostanziale il contesto politico e di sicurezza della Guinea-Bissau e costituiscano, da soli, una violazione degli impegni del paese rispetto ai diritti umani e allo Stato di diritto – elementi essenziali dell'accordo di Cotonou.

L'articolo 96, paragrafo 2, dell'accordo di partenariato ACP-CE, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 e riveduto a Ouagadougou il 22 giugno 2010, rinvia agli elementi essenziali su

cui si fonda il partenariato, definiti dall'articolo 9. I principi democratici, dello Stato di diritto e dei diritti umani ispirano le politiche interne e internazionali delle parti e sono elementi essenziali dell'accordo. Con riferimento a tali principi e tenuto conto delle condizioni in cui il 1° aprile 2010 è avvenuta una rivolta militare nella Guinea-Bissau, la Commissione constata una violazione particolarmente seria e flagrante dei suddetti elementi essenziali e ritiene che sia venuta a configurarsi una situazione di particolare urgenza, ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera b), dell'accordo stesso. Essa reputa pertanto necessario avviare consultazioni con le autorità che detengono il potere nel paese per esaminare le possibili soluzioni della crisi attuale, ai fini del ripristino dell'ordine democratico. Tali consultazioni si svolgeranno conformemente all'articolo 96 dell'accordo di Cotonou riveduto ed avranno fondamentalmente lo scopo di discutere con le autorità responsabili un elenco di impegni, in particolare:

- la fine della detenzione illegale del viceammiraglio Zamora Induta e degli altri detenuti arrestati nel corso degli eventi del 1° aprile 2010;
- l'apertura e la conclusione, in modo del tutto indipendente, delle indagini riguardanti i fatti verificatisi dal 1° marzo 2009 al 1° aprile 2010;
- la nomina ai vertici delle Forze armate della Guinea-Bissau di persone integerrime non implicate negli episodi di violenza, né in comportamenti anticostituzionali;
- l'accettazione da parte delle autorità di qualunque missione di esperti e di mezzi civili e militari eventualmente proposta dall'ECOWAS/dalla CPLP (Comunità dei paesi di lingua portoghese) e/o da altri partner, al fine di vigilare e accompagnare la riforma del settore sicurezza e garantire la protezione del personale politico;
- l'approvazione, la promulgazione e la pubblicazione del pacchetto legislativo concernente la riforma del settore sicurezza;
- l'approvazione da parte del governo di un programma operativo per la realizzazione di tale riforma;
- qualunque altro impegno destinato a migliorare la governance democratica del paese e la riforma del settore sicurezza.

Siffatto dialogo dovrebbe consentire alle autorità della Guinea-Bissau di adottare le misure necessarie ad uscire dalla crisi attuale, dando modo all'Unione europea di valutare in quale misura, sulla base di tale dialogo, essa potrebbe sostenere iniziative conformi ai principi sanciti dall'accordo di Cotonou.

Per i motivi sopra esposti, la Commissione propone al Consiglio di invitare la Repubblica di Guinea-Bissau ad avviare consultazioni in applicazione dell'articolo 96 dell'accordo di Cotonou riveduto, conformemente al progetto di lettera allegato.

In attesa dell'esito di tali consultazioni, la Commissione adotterà misure cautelative riguardanti le azioni di cooperazione allo sviluppo nella Guinea-Bissau, ad eccezione dei pagamenti relativi ai contratti già in fase di esecuzione, delle azioni umanitarie o che arrecano diretto beneficio alle popolazioni, dei progetti di carattere regionale o connessi alla lotta contro la criminalità transnazionale, nonché delle attività preparatorie all'attuazione di progetti futuri, purché vengano rispettate le condizioni specifiche dei vari strumenti e delle convenzioni di finanziamento.

Conformemente ad una prassi già consolidata e tenuto conto del particolare contesto della Guinea-Bissau, l'Unione africana, l'ECOWAS e la CPLP saranno invitati ad assistere alle suddette consultazioni.

ALLEGATO

Progetto di lettera

Signor Presidente,

Signor Primo ministro,

dopo la rivolta militare del 1° aprile 2010, l'Unione europea ha espresso più volte la sua preoccupazione per il mancato rispetto della legalità democratica da parte di alcuni alti gradi delle Forze armate e per la violazione dei diritti umani nella Guinea-Bissau e ha chiesto alle autorità del Vostro paese di operare per ristabilire il normale assetto costituzionale. Malgrado l'iniziativa intrapresa il 19 aprile 2010 dall'Unione europea presso le autorità del Vostro paese e la missione congiunta (Commissione, Consiglio, Spagna) del maggio 2010, vari elementi sembrano purtroppo indicare che la Guinea-Bissau non si sta avviando in tale direzione – il tutto in un contesto di aumento del traffico di stupefacenti, che è per l'Unione europea motivo di grande apprensione.

Nel suo comunicato del 5 luglio 2010, l'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, vicepresidente della Commissione, ha vivamente reagito alla nomina del generale Injai a capo di Stato maggiore, ribadendo altresì la sua forte preoccupazione per la detenzione illegale del viceammiraglio Zamora Induta e chiedendo alle Vostre autorità di porvi termine.

Con lettera del 27 luglio 2010, l'Alto rappresentante/vicepresidente Vi ha informati della chiusura, il 30 settembre 2010, dell'attuale missione UE di appoggio alla riforma del settore sicurezza, dell'impossibilità di inviare una nuova missione tenuto conto dell'attuale clima nel Vostro paese e della necessità di rivedere l'impegno globale dell'UE nella Guinea-Bissau sulla base di un dialogo politico rafforzato.

Pertanto, in applicazione dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera a), dell'accordo di Cotonou riveduto, considerando che la situazione costituisce una violazione seria e flagrante degli elementi essenziali di cui all'articolo 9 del medesimo accordo, ci pregiamo, a nome dell'UE e dei suoi Stati membri, di invitare il Vostro paese ad una serie di consultazioni onde procedere, come contemplato dall'accordo, ad un esame congiunto, approfondito e costruttivo della situazione, nell'intento di porvi eventualmente rimedio. Tali consultazioni avranno essenzialmente lo scopo di discutere con le autorità interessate un elenco di impegni concernenti il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto, quali:

- la fine della detenzione illegale del viceammiraglio Zamora Induta e degli altri detenuti arrestati nel corso degli eventi del 1° aprile 2010;
- l'apertura e la conclusione, in modo del tutto indipendente, delle indagini riguardanti i fatti verificatisi dal 1° marzo 2009 al 1° aprile 2010;
- la nomina ai vertici delle Forze armate della Guinea-Bissau di persone integerrime non implicate in comportamenti anticostituzionali, né negli episodi di violenza;
- l'accettazione da parte delle autorità di qualunque missione di esperti civili e militari eventualmente proposta dall'ECOWAS/dalla CPLP (Comunità dei paesi di lingua

portoghese) e/o da altri partner, al fine di vigilare e accompagnare la riforma del settore sicurezza e garantire la protezione del personale politico;

- l’approvazione, la promulgazione e la pubblicazione del pacchetto legislativo concernente la riforma del settore sicurezza;
- l’approvazione da parte del governo di un programma operativo per la realizzazione di tale riforma;
- qualunque altro impegno destinato a migliorare la governance democratica del paese e la riforma del settore sicurezza.

Le discussioni dovrebbero permettere alla parte della Guinea-Bissau di definire misure atte a risolvere l’attuale situazione. Sugeriamo che dette consultazioni si svolgano entro 30 giorni dalla data di ricevimento della presente, presso la sede del Consiglio dell’Unione europea, a Bruxelles. Poiché esse dovranno affrontare questioni di vario genere inerenti alla governance, anche sul piano legislativo e giudiziario, è auspicabile la presenza dei massimi responsabili del Vostro paese. L’Unione africana, l’ECOWAS e la CPLP saranno invitate ad assistere alle discussioni.

In attesa dell’esito delle consultazioni, la Commissione adotterà misure cautelative riguardanti le azioni di cooperazione allo sviluppo nella Guinea-Bissau, ad eccezione dei pagamenti relativi ai contratti già in fase di esecuzione, delle azioni umanitarie o che arrecano diretto beneficio alle popolazioni, dei progetti di carattere regionale o connessi alla lotta contro la criminalità transnazionale, nonché delle attività preparatorie all’attuazione di progetti futuri, purché vengano rispettate le condizioni specifiche dei vari strumenti e delle convenzioni di finanziamento.

Vogliate gradire, Signor Presidente e Signor Primo ministro, i sensi della nostra massima considerazione.

Per la Commissione

(Andris Piebalgs)

Per il Consiglio

(Catherine Ashton)

In copia:

Ambasciatore della Repubblica di Guinea-Bissau
Presidente del Consiglio dei ministri ACP-UE
Presidente del Comitato degli Ambasciatori ACP
Segretariato generale del Gruppo degli Stati ACP