



COMMISSIONE
EUROPEA

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

Bruxelles, 19.6.2013
JOIN(2013) 23 final

COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL CONSIGLIO

UN QUADRO STRATEGICO PER LA REGIONE DEI GRANDI LAGHI

UN QUADRO STRATEGICO PER LA REGIONE DEI GRANDI LAGHI

I. Sintesi

Negli ultimi vent'anni la regione dei Grandi Laghi, e in particolare la parte orientale della Repubblica democratica del Congo (RDC), è stata costante teatro di conflitti, mai affrontati alla radice. Una governance carente, l'assenza di sicurezza e l'incapacità di assicurare lo Stato di diritto in buona parte della regione sono fattori che, insieme alla povertà e alla mancanza di servizi e infrastrutture, hanno esacerbato le spaccature sociali. Il caos seminato dai gruppi armati è andato poi a nutrire i problemi regionali e a ostacolare lo sviluppo umano, sociale e economico.

Un tale scenario necessita interventi mirati a cinque obiettivi principali:

- a) sostenere i paesi della regione perché diventino più efficienti, responsabili e in grado di assicurare i servizi di base, la certezza amministrativa e giudiziaria e l'incolumità fisica, eventualmente con strutture politiche decentrate;
- b) garantire la sicurezza nella RDC orientale e ricostruire la fiducia tra le comunità;
- c) ricostruire l'economia della regione per permettere alla cittadinanza di beneficiare delle ricchezze minerarie, delle opportunità di un mercato regionale integrato e di un migliore accesso ai mercati globali;
- d) sviluppare la cooperazione e la fiducia tra i paesi della regione e introdurre meccanismi che assicurino una cooperazione efficace;
- e) garantire l'impegno della comunità internazionale a incoraggiare i paesi e altri attori regionali affinché rispettino gli impegni e agiscano in modo responsabile, sia sul piano interno che nelle relazioni con i vicini.

Nel perseguimento di questi obiettivi, l'Unione intende operare in stretta collaborazione con le organizzazioni regionali, in primis l'Unione africana (UA) e la Conferenza internazionale sulla regione dei Grandi Laghi¹ (ICGLR), ma anche con l'ONU, nello specifico con la rafforzata Missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione della Repubblica democratica del Congo (MONUSCO), che continueranno a avere un ruolo importante fin quando la regione non avrà raggiunto la stabilità nazionale.

Scopo del presente quadro strategico è garantire che gli obiettivi dell'Unione nel settore della sicurezza e dello sviluppo, della prevenzione dei conflitti e del processo di pace siano perseguiti in un'ottica globale e con apporti reciproci. Il quadro strategico non incide di per sé sul bilancio. In coordinamento con altri membri della comunità internazionale, l'Unione discuterà la strategia con i paesi e le organizzazioni regionali per individuare le priorità e definire i termini d'attuazione degli interventi e le tappe per misurare i progressi.

¹ Organizzazione composta da undici Stati: Angola, Burundi, Repubblica centrafricana, Repubblica del Congo, Repubblica democratica del Congo, Kenya, Ruanda, Sudan, Uganda, Tanzania e Zambia.

II. Contesto

Con l'espressione "regione dei Grandi Laghi", che ricopre di solito diverse realtà geografiche, si fa riferimento in questo contesto al territorio del Ruanda, del Burundi, dell'Uganda e delle province orientali della RDC (e, in un senso più largo, alla Tanzania e al Kenya occidentale e a parti del Sud Sudan). La regione non ha sbocchi sul mare, è fertile e potenzialmente ricca, presenta una distribuzione demografica ineguale e i confini al suo interno risalgono all'epoca coloniale.

Dalla conquista dell'indipendenza negli anni '60, tutti i paesi della regione hanno conosciuto la dittatura militare e fasi di instabilità interna e stentano a intraprendere un processo di sviluppo sostenibile. Il decennio di conflitti interni e regionali, iniziato con il genocidio ruandese del 1994 e continuato con le guerre civili in Burundi e il crollo del regime di Mobutu nel 1997, ha causato la morte di milioni di persone, impoverendo e costringendo alla fuga la maggior parte dei sopravvissuti. Se negli ultimi anni alcuni dei paesi della regione, soprattutto Uganda e Ruanda, mostrano discreti livelli di crescita economica e risultati soddisfacenti verso la realizzazione dei traguardi degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), altri sono ancora indietro. I paesi della regione dei Grandi Laghi rimangono però strettamente interconnessi e il destino di ciascuno pesa sulla stabilità e lo sviluppo regionali nel loro insieme. Ha quindi senso considerare la regione come un tutto unico.

La situazione regionale è caratterizzata da fattori specifici:

- una popolazione numerosa, in crescita e distribuita in modo ineguale: all'alta densità demografica di Ruanda e Burundi e di alcuni altipiani del Kivu settentrionale e meridionale fanno da contraltare la bassa densità demografica e le abbondanti riserve di seminativi in alcune parti della RDC;
- frammentazione politica e deficit democratico;
- differenze etniche esasperate, spesso strumentalizzate dalle parti in conflitto; nel caso della RDC, la migrazione di ruandofoni nel Kivu settentrionale e meridionale ha alterato gli equilibri politici, mentre il governo di Kinshasa si contende con i paesi confinanti il predominio e il controllo sulle risorse;
- Stati deboli, con scarsa capacità amministrativa e minati in alcuni casi nella loro legittimità, e assenza di libertà politiche e mediatiche;
- assenza dello Stato di diritto o scarsa capacità di garantire la sicurezza, soprattutto nella RDC orientale: lo Stato centrale non sempre gode di credibilità e le forze dell'ordine agiscono a volte nell'assoluta mancanza di rispetto verso le popolazioni civili, in alcuni casi anche con gravi abusi tollerati da una cultura di impunità;
- sfruttamento e commercio illegali delle risorse naturali nella RDC orientale che, combinati a una gestione inadeguata del settore delle industrie estrattive e alla corruzione dilagante, determinano l'insorgere, il protrarsi e l'aumento delle violenze;
- povertà endemica, scarsi livelli di sviluppo umano, mancata soddisfazione dei bisogni di base, violazione dei diritti umani, violenze e discriminazioni di genere;

- difficile accesso ai mercati mondiali e mancata integrazione regionale, che ostacolano gli investimenti e impediscono di individuare un nucleo di interessi economici comuni.

Questi fattori interessano in misura diversa i paesi della regione. A incidere maggiormente sul contesto regionale è soprattutto la situazione nella RDC, considerate le sue dimensioni; ciascun paese poi, soprattutto Ruanda, Burundi e Uganda, è alle prese con sfide specifiche che hanno avuto e possono ancora avere effetti destabilizzanti sulla sicurezza regionale.

In particolare le due aree del Kivu settentrionale e meridionale sono diventate luogo di scontro non solo tra gruppi locali portatori di interessi specifici, ma anche tra bande di ribelli provenienti o sostenute dai paesi confinanti in lotta per il controllo del territorio e l'accesso alle risorse naturali. Da qui hanno origine l'instabilità e la volatilità regionale.

Come risultato:

- gli scompensi socioeconomici nelle due aree del Kivu, causati da grandi spostamenti demografici, hanno portato a una situazione umanitaria particolarmente disperata;
- sono tuttora molto diffuse le violazioni dei diritti umani, soprattutto le violenze sessuali e di genere;
- l'incapacità dello Stato, soprattutto nella RDC orientale, di garantire funzioni di base come la sicurezza e l'amministrazione impedisce lo sviluppo socioeconomico;
- l'exasperazione delle rivalità, spesso alimentate piuttosto che sanate, ha completamente eroso il consenso sociale di base e ha portato al moltiplicarsi delle falangi armate;
- la situazione nelle due aree del Kivu si ripercuote negativamente su tutta la regione: la mancanza di fiducia tra paesi limitrofi, accusati di ingerenza, nutre l'insicurezza e mina la stabilità.

L'incapacità di affrontare una serie di questioni fondamentali e di coinvolgere tutti le parti interessate locali e nazionali spiega l'insuccesso o la volatilità dei tentativi fin qui fatti per trovare una soluzione duratura, che in alcuni casi sono stati semplicemente ignorati.

La recente firma del Quadro per la pace, la sicurezza e lo sviluppo della Repubblica democratica del Congo e della regione ("accordo quadro") e la nomina dell'inviato speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la regione dei Grandi Laghi offrono ora un'opportunità unica per individuare un nuovo approccio globale che affronti le cause locali, nazionali e regionali dei conflitti, in particolare nel Kivu. L'accordo quadro prevede infatti meccanismi di supervisione nazionali e regionali che permettono di monitorare il rispetto degli impegni assunti dai firmatari². È un'occasione unica da cogliere al volo perché potrebbe non durare a lungo.

Perché qualsiasi intervento abbia successo è necessario far sì che i governi e le altre parti interessate possano appropriarsene e garantire il sostegno dell'intera comunità

² Il 24 febbraio 2013 Angola, Burundi, Repubblica centrafricana, Congo, Repubblica del Congo, Ruanda, Sudafrica, Sud Sudan, Uganda e Tanzania hanno firmato un quadro per la pace, la sicurezza e la cooperazione della Repubblica democratica del Congo e della regione, di cui sono garanti le Nazioni Unite, l'Unione africana, la Conferenza internazionale sulla regione dei Grandi Laghi e la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC) composta da 14 Stati.

internazionale. Solo un approccio concertato in ambito internazionale potrà dare infatti un contributo determinante alla soluzione dei conflitti.

III. I pilastri di una soluzione duratura

La soluzione dovrà poggiare su una serie di elementi di base che, aventi pari peso, andranno assicurati contemporaneamente per garantire autentici progressi.

A. Colmare le lacune della governance

La stabilità su scala regionale è funzione degli sviluppi interni a ciascun paese. Ruanda, Burundi, Uganda e RDC potranno avviare un processo di sviluppo sostenibile e durevole solo se si doteranno di governi responsabili, nel rispetto dello Stato di diritto e in un contesto sociale aperto e rispettoso dei diritti fondamentali. Il radicamento della democrazia e un dibattito aperto e responsabile sulle alternative future potranno favorire lo sforzo di riconciliazione nei singoli paesi, che però avrà scarse possibilità di riuscire in assenza di una condanna decisa delle violazioni dei diritti umani e della cultura di impunità nella regione.

Qualsiasi strategia di stabilizzazione regionale dovrà poter contare inoltre su una governance effettiva e responsabile, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche. La RDC dovrà in tal senso definire priorità pratiche e misurabili, coerentemente con gli impegni assunti con l'accordo quadro, soprattutto per quanto riguarda la riforma del settore sicurezza, il decentramento, la riconciliazione, la democratizzazione e il consolidamento dell'autorità statale nella regione orientale. A questo fine rivestono particolare importanza i parametri di riferimento che l'inviato speciale del Segretario generale dell'ONU presenterà alle parti regionali e al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il nuovo patto di Busan, concluso nel 2011, e sottoscritto dalla RDC, rimane un importante punto di riferimento per l'azione futura.

Nel quadro dell'iniziativa di mediazione delle Nazioni Unite, la RDC ha deciso di compiere un importante passo: dotarsi di un meccanismo di supervisione nazionale per monitorare l'attuazione degli impegni assunti sul versante delle riforme. La comunità internazionale, tra cui l'UE, l'ONU, le istituzioni finanziarie internazionali, e partner regionali e internazionali come il Sudafrica, l'Angola e la Cina sono chiamati a svolgere un importante ruolo di sostegno per incoraggiare la RDC a proseguire su questa strada ed è quindi essenziale che viga tra di loro uno stretto coordinamento.

Uno dei fattori che alimentano il conflitto nella parte orientale è la difficoltà di riformare il settore della sicurezza. Malgrado i progressi compiuti sul versante della polizia, gli sforzi per professionalizzare l'esercito e le forze di sicurezza hanno prodotto finora miseri risultati per mancanza di impegno politico, capacità di gestione e risorse. Le condizioni attuali sono però più favorevoli a un riordino: la riforma dell'esercito è il primo impegno previsto dall'accordo quadro e le risoluzioni 2053 (2012) e 2098 (2013) del Segretariato generale delle Nazioni Unite conferiscono alla missione MONUSCO un mandato e un ruolo preciso nel processo di riforma del settore sicurezza. La creazione di una brigata d'intervento internazionale sotto l'egida della MONUSCO dovrebbe favorire anche la riforma dell'esercito congolese. Alcuni paesi della Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC) che partecipano alla brigata saranno inoltre in grado di sostenere il

processo di riforma del settore sicurezza sul posto, permettendo finalmente di inquadrare le forze di polizia e l'esercito nel necessario contesto legislativo atteso da tanto.

In questo quadro la comunità internazionale e la stessa UE, tramite le missioni EUSEC e EUPOL, hanno seguito un approccio pragmatico dal basso che ha promosso i primi passi verso le riforme in settori come la gestione delle risorse umane (censimento, catene di pagamento). Alcuni Stati membri dell'UE e altri partner della RDC provvedono all'addestramento operativo delle truppe (formazione dei battaglioni). L'EUPOL ha anche sostenuto la nascita del "*Comité de suivi de la réforme de la police*". Gli sforzi verso la riforma del settore sicurezza vanno ora accompagnati da un nuovo approccio a disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR) orientato alle comunità locali, che preveda meccanismi di monitoraggio, un sostegno flessibile e la partecipazione della società civile.

La stabilità nel lungo termine non sarà però percorribile se non verrà posto un termine alle violazioni dei diritti umani, alle violenze e alle discriminazioni di genere. Oltre agli indispensabili sforzi nazionali, tutti i paesi della regione dei Grandi laghi dovranno collaborare per promuovere i diritti umani su scala regionale e porre fine alla cultura di impunità che ne copre sistematicamente le violazioni.

B. Garantire la sicurezza sostenibile nella RDC orientale

La parte orientale della RDC rimane una zona di conflitto aperto e gli incidenti in tutta la regione del Kivu vanno estendendosi a altre regioni (Katanga settentrionale e parti della provincia orientale). In assenza di un livello minimo di stabilità, rimane impossibile mettere in atto le riforme e le strategie necessarie. La brigata di intervento della MONUSCO ha il preciso mandato di combattere i gruppi armati e prevenire le ingerenze esterne e la sua presenza può cambiare notevolmente i giochi. Rimane però essenziale che le azioni militari si inscrivano in un processo politico adeguato, in ambito locale e tra la RDC e il Ruanda, e che ai gruppi armati si applichi un approccio che differenzi tra quelli stranieri, da un lato, e quelli locali dall'altro. Lo scioglimento delle FDLR (*Forces démocratiques de Libération du Rwanda*) richiederà un'azione specifica.

Per una stabilizzazione più duratura della RDC orientale bisognerà affrontare le cause locali del conflitto, come le questioni territoriali e il rientro dei profughi e degli sfollati interni, tenendo presente la normativa della RDC sulla cittadinanza e chiarendone l'attuazione. Questo processo dovrà essere accompagnato da elezioni locali e provinciali, che vanno però accuratamente preparate. La stabilizzazione della parte orientale della RDC implica anche che i paesi limitrofi si astengano da ingerenze esterne. L'Unione continuerà a sostenere il lavoro del comitato istituito a norma della risoluzione 1533 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite concernente la Repubblica democratica del Congo e del gruppo di esperti³.

Una serie di insegnamenti emergono dai precedenti piani di stabilizzazione e ripresa avviati dal governo della RDC nell'ambito dello STAREC (*Stabilization and*

³ "Il comitato del Consiglio di sicurezza istituito in forza della risoluzione 1533 (2004) sulla Repubblica democratica del Congo è stato creato il 12 marzo 2004 per esaminare le sanzioni e svolgere i compiti stabiliti dal Consiglio di sicurezza [...] Il comitato è coadiuvato da un gruppo di esperti nominati dal Segretario generale per sorvegliare l'attuazione delle sanzioni, soprattutto nel Kivu settentrionale e meridionale e nell'Ituri".

Reconstruction Plan for Eastern DRC), con il sostegno della comunità internazionale nel quadro della strategia ISSSS (*International Security and Stabilisation Support Strategy*), soprattutto per quanto riguarda il nesso tra sicurezza e stabilizzazione post-conflitto. Sostenere iniziative di stabilizzazione locali e partecipative in un numero ristretto di distretti critici del Kivu può essere il banco di prova per un più ampio processo di stabilizzazione.

C. Combattere la povertà e ricostruire l'economia

Per combattere la povertà e promuovere lo sviluppo umano, sociale e economico della regione è necessario che sia i donatori che i paesi partner si impegnino seriamente a soddisfare i bisogni della popolazione, promuovere la crescita economica e creare opportunità lavorative che assicurino condizioni di sussistenza sostenibili e entrate statali. In questa prospettiva il Kivu potrebbe diventare un polo di sviluppo dinamico, a condizione che la sicurezza e lo sviluppo si alimentino a vicenda e che un approccio pragmatico e multidimensionale crei prospettive di integrazione regionale.

La Comunità dell'Africa orientale (EAC) va sviluppando in modo relativamente rapido un proprio modello di integrazione economica e Uganda, Ruanda e Burundi, che ne sono diventati membri, ne traggono già benefici in termini di intensificazione degli scambi regionali. Questi paesi fanno anche parte di altre organizzazioni regionali, ma più di stampo politico. La RDC è membro di diverse organizzazioni regionali che potrebbero essere mobilitate: CEEAC (Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale), SADC (Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe), ICGLR (Conferenza internazionale sulla regione dei Grandi Laghi) e CEPGL (Comunità economica dei paesi dei Grandi Laghi). A agosto 2012 la RDC, insieme al Sud Sudan e alla Somalia, ha presentato la domanda ufficiale di adesione all'EAC. La sua partecipazione a diverse organizzazioni riflette le dimensioni e la posizione geografica del paese, che occupa un posto centrale nel continente. Tuttavia, per quanto riguarda la RDC orientale, la domanda di adesione del governo di Kinshasa all'EAC rispecchia semplicemente il fatto che il Kivu settentrionale e meridionale, la Maniema e vaste aree della provincia orientale e del Katanga rientrano già di fatto nella dinamica gravitazionale economica dell'Africa orientale.

Lo sviluppo umano sostenibile, l'integrazione regionale e gli investimenti vanno conseguiti tramite la crescita economica. Investimenti agricoli che permettano di affrontare il problema della sicurezza alimentare e nutrizionale saranno utili per qualsiasi soluzione regionale. Anche se i terreni sono fertili e ricchi di minerali, per la crescita economica e lo sviluppo della produzione agricola sono necessarie infrastrutture migliori e l'interconnettività regionale. Un tale sviluppo potrà avere ricadute positive anche in termini di sicurezza contribuendo a ridurre la pressione demografica sulle terre e creando nuove aree di insediamento. Per migliorare l'interconnettività regionale si potrà sfruttare la collaborazione esistente nell'ambito della CEPGL in materia di energia e energia idroelettrica. Una migliore collaborazione sulla gestione delle dogane e delle frontiere potrà inoltre incoraggiare gli scambi transfrontalieri e permettere a tutti i paesi di aumentare le entrate doganali.

Occorrerà in particolare definire responsabilità e norme migliori per lo sfruttamento e il commercio delle risorse minerarie. Le attività estrattive artigianali, attualmente non regolamentate, generano redditi ma vanno a beneficio di pochi e in tal senso sono più la causa che il risultato dei conflitti. Un tale riordino potrà far leva sull'Iniziativa per la

trasparenza delle industrie estrattive, che mira a rafforzare la governance migliorando la trasparenza e la responsabilità nel settore estrattivo, e sul meccanismo di certificazione della ICGLR, anche se, per attuarli, sono necessari investimenti che permettano di sviluppare gli strumenti di governance. I governi vanno stimolati a migliorare la trasparenza del settore estrattivo anche facendo leva sugli accordi regionali e le iniziative già in corso. La recente scoperta di giacimenti petroliferi in Uganda, in prossimità del confine con la RDC, apre grandi possibilità, a condizione che lo sfruttamento non si arresti a causa di una regolamentazione inadeguata o di dispute territoriali. Ancora una volta è necessario un forum che faciliti la cooperazione in questi settori.

D. Ricreare un clima di fiducia tra i paesi confinanti

Sarà importante promuovere un'immagine positiva delle relazioni di buon vicinato e dell'integrazione regionale e far capire ai paesi confinanti che, piuttosto che alimentare l'instabilità, le loro preoccupazioni in materia di sicurezza e altri interessi legittimi saranno meglio tutelati in un vicinato dove regna la stabilità, nel quale i paesi sono in grado di esercitare la legittima autorità statale su tutto il territorio e dove esiste un'efficace cooperazione regionale. Tutte le parti dovranno riconoscere la necessità di impegnarsi senza riserve con i vicini per il benessere politico e economico di tutti.

Parallelamente alla cooperazione economica, quindi, è essenziale rafforzare la fiducia per ripristinare una dinamica regionale positiva. Sebbene la comunità internazionale abbia un ruolo importante nel promuovere un clima di fiducia, spetta in primo luogo ai paesi della regione trovare il modo di convivere pacificamente. Un primo passo importante in tal senso è stato fatto con l'accordo quadro, che afferma a più riprese l'impegno dei paesi della regione dei Grandi laghi a non interferire negli affari interni dei loro vicini. Il prossimo passo sarà riconoscere l'interesse legittimo di ciascun paese negli affari interni dei vicini. Le frontiere della regione sono facilmente attraversabili, rapporti di parentela uniscono gli abitanti da un versante all'altro e i destini dei quattro paesi sono inestricabilmente interconnessi: tutti devono quindi dimostrare la volontà di contribuire a un impegno costruttivo adottando misure mirate a rafforzare la fiducia (tramite, per esempio, la cooperazione transfrontaliera e il controllo delle frontiere).

L'impegno internazionale può contribuire in molti modi. Nel contesto della missione MONUSCO rafforzata, la brigata di intervento e il meccanismo comune di verifica esteso dell'ICGLR possono favorire la creazione di un clima di fiducia tra i paesi della regione. L'inviato speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la regione dei Grandi Laghi potrà svolgere inoltre un ruolo importante, insieme al comitato di supervisione regionale previsto dall'accordo quadro. Occorrerà inoltre individuare e promuovere attivamente un concetto globale di sicurezza regionale. Il Patto per la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo nella regione dei Grandi Laghi del 2006 definisce il quadro giuridico e stabilisce il programma delle iniziative della ICGLR in questo ambito. Anche la CEPGL ha dimostrato di poter svolgere un utilissimo ruolo nel ravvicinamento tra la RDC e il Ruanda e rimane un fattore cruciale per la cooperazione, sia economica che a livello di sicurezza. Un tale approccio globale potrà inoltre avvalersi di altre iniziative dell'UA e della SADC e di contatti al di là del raggio d'azione governativo (dibattiti interparlamentari, cooperazione locale tra comuni limitrofi o provinciali).

Per garantire la stabilità a lungo termine, i sistemi politici dei paesi interessati dovranno diventare più democratici, aperti e responsabili. Ciascun paese è confrontato a sfide in tal

senso: non esiste un sistema valido per tutti e ognuno dovrà trovare la soluzione più congeniale. Si tratta di un aspetto che pone sfide particolarmente grandi nella regione dati i trascorsi storici, la debolezza delle istituzioni democratiche in molti paesi, la difficoltà di trovare il giusto equilibrio tra libertà di parola e spazio politico e i rischi di estremismi e violenze. L'Unione può contribuire allo sviluppo politico di tutti i paesi della regione sostenendo la democrazia e le istituzioni responsabili e aiutando i paesi a rafforzare lo Stato di diritto e i sistemi parlamentari, in modo da garantire la reale partecipazione della popolazione ai processi elettorali e decisionali e diffondere quindi la fiducia.

E. Creare un solido meccanismo di sostegno internazionale

La regione dei Grandi Laghi è teatro di una delle operazioni di mantenimento della pace tra le più grandi e costose al mondo. L'interesse della comunità internazionale per questa crisi ha registrato una battuta d'arresto dopo l'accordo di pace del 2009 e la ripresa dei combattimenti nella RDC orientale nel 2012 ha ricordato al mondo la persistente instabilità della regione.

L'ONU svolge già un ruolo importante e la recente iniziativa di mediazione ha creato nuove opportunità di soluzione della crisi. Non sarà comunque agevole coordinare i diversi livelli di un futuro piano multidimensionale per la stabilizzazione della RDC e della regione dei Grandi Laghi. Laddove possibile, occorrerà fare appello ai meccanismi di coordinamento esistenti a livello locale, nazionale e regionale, evitare sovrapposizioni con altre iniziative in corso e rispettare l'attuale architettura dell'integrazione economica regionale.

Sarà importante trovare il giusto equilibrio tra la titolarità regionale e il coinvolgimento internazionale, nonché tra la necessità di continuare a fare pressione e di realizzare la cooperazione. L'UA, la SADC e l'ICGLR sono chiamate a svolgere un ruolo importante che va riconosciuto.

Le diverse questioni sul tappeto vanno affrontate in un'ottica globale e di coordinamento che abbracci la dimensione locale, nazionale e regionale della crisi, dia priorità al Kivu settentrionale e meridionale senza dimenticare che molti problemi sono propri della RDC nel suo insieme, tenga presente la sfida della democratizzazione negli Stati fragili della regione (Ruanda, Burundi e Uganda) e trovi un equilibrio tra gli impegni assunti dalla RDC e dagli altri paesi della regione. Un tale approccio dovrà prevedere un "percorso critico" per il susseguirsi degli interventi e dovrà iscriversi in un impegno contrattuale con i governi della regione.

IV. Il ruolo dell'Unione

L'Unione nutre un interesse strategico nella stabilità della regione dei Grandi Laghi: oltre a intrattenere profondi legami storici con i singoli paesi, è coinvolta sul piano umanitario per le sofferenze inflitte a milioni di abitanti della regione dai ripetuti conflitti. Il conflitto impedisce non solo lo sviluppo economico e sociale necessario a alleviare la povertà profonda, ma ostacola anche l'affermarsi di un'economia di libero scambio in grado di contribuire alla crescita dell'Africa nel suo insieme e di garantire che la stabilità si estenda a altri paesi fragili.

Sono queste le ragioni per cui, negli ultimi 20 anni, l'UE si è profondamente investita nella lotta contro la povertà, nella promozione dello sviluppo socioeconomico, nella costruzione della pace e negli sforzi di stabilizzazione, assicurando al tempo stesso i bisogni immediati delle popolazioni colpite, tramite il lavoro in campo politico, umanitario, della sicurezza e dello sviluppo. Oggi è più che mai fondamentale che l'UE continui a assicurare un impegno sostenibile. Con il sostegno al processo elettorale nel 2006 e nel 2011, alla riforma del settore sicurezza tramite EUSEC e EUPOL e all'accelerazione dello sviluppo attraverso gli strumenti per l'azione esterna, l'UE vanta un'esperienza di cui potrà avvalersi per rendere più efficaci gli interventi futuri in tutti questi ambiti.

Tutto ciò richiede un approccio globale che non si limiti ai sintomi del conflitto nella RDC orientale. Oltre a dover rispettare i principi del programma di cambiamento e le priorità dei governi della regione, l'impegno dell'Unione dovrà rientrare in un'impostazione comune con gli Stati membri e coordinarsi con i più ampi sforzi internazionali. L'Unione dovrà essere coinvolta nella concezione di strategie e interventi sin dalle prime fasi.

Occorrerà soddisfare allo stesso tempo i bisogni immediati continuando a erogare aiuti umanitari, soprattutto a sostegno delle centinaia di migliaia di profughi e sfollati interni risultato di questi venti anni di conflitto. Gli interventi in questo settore, mirati soprattutto a salvare vite umane e a alleviare le sofferenze delle popolazioni più vulnerabili, dovranno anche aprire la strada a un approccio più sostenibile. L'assistenza continuerà inoltre a affrontare le conseguenze dei conflitti, tra cui la disgregazione del tessuto sociale che ha permesso il diffondersi di una cultura di impunità, di gravi violazioni dei diritti umani e di violenze di genere. L'Unione continuerà a sostenere gli sforzi volti a affrontare le cause strutturali, fornendo al tempo stesso sostegno immediato alle vittime.

Alla luce di questi elementi e degli impegni nazionali e regionali sottoscritti nell'ambito dell'accordo quadro, vengono proposte le seguenti aree di intervento tenendo presente la necessità di definire priorità, sequenzialità e scadenze adeguate.

A. Affrontare i problemi di governance, compresi la riforma del settore sicurezza, i diritti umani e lo Stato di diritto

Proposte strategiche:

- sostenere la governance e le strutture democratiche in tutti i paesi della regione quale pilastro delle politiche dell'UE. Gli strumenti per l'azione esterna dell'UE offrono un decisivo sostegno in questo settore fondamentale dell'accordo di Cotonou. Contribuiranno inoltre il follow up delle missioni di osservazione elettorale dell'UE e i riesami periodici dell'ONU;
- l'UE dovrà continuare a contribuire attivamente ai lavori del comitato di supervisione nazionale che verrà creato per garantire l'efficace rispetto degli impegni assunti dalla RDC. Occorrerà definire le priorità e un percorso critico in tutte le aree di intervento: riforma del settore sicurezza, decentramento, democratizzazione/elezioni, sviluppo economico, riforme strutturali, tra cui la gestione delle finanze pubbliche, processo di riconciliazione, rientro dei profughi ecc. L'UE potrà dare un contributo strategico e approntare misure pratiche nel quadro degli strumenti di cooperazione. Il documento strategico di riduzione della povertà (PRSP) e il programma del governo per il

periodo 2012-2016 gettano le basi delle necessarie riforme e definiscono il quadro globale della cooperazione futura;

- la riforma del settore sicurezza richiederà un chiaro impegno del governo e un coordinamento serrato tra tutti i partner della RDC in modo da definire una piattaforma di intervento coerente, che lasci però impregiudicata la cooperazione bilaterale. È importante avere un senso comune di cosa è realisticamente realizzabile a breve termine e coinvolgere altri partner, come Sudafrica, Angola e Cina, in modo che questa visione sia quanto più condivisa possibile. L'UE sta anche rivedendo il proprio ruolo futuro nel processo di riforma del settore sicurezza in vista del graduale ritiro delle missioni EUSEC/EUPOL⁴, della mobilitazione di altri strumenti dell'UE e del passaggio delle consegne alla RDC o a altri partner. Quanto alla riforma dell'esercito e della polizia, la consulenza strategica, la gestione a livello nazionale di adeguati sistemi di formazione e una migliore gestione delle risorse umane costituiscono un insieme coerente di misure che potrebbero essere in parte sostenute anche in futuro. In linea con gli sforzi profusi nella riforma del settore sicurezza nella RDC, è immaginabile un sostegno al processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR) secondo un approccio rivolto alle comunità locali;
- un quadro macroeconomico stabile richiederà il costante impegno del Fondo monetario internazionale (FMI) e delle istituzioni finanziarie internazionali e un sostegno mirato a migliorare la gestione delle finanze pubbliche in modo da accrescere il bilancio nazionale;
- occorrerà concentrare gli sforzi sul rafforzamento del processo di democratizzazione e sull'ampliamento dello spazio politico a tutti i livelli (nazionale, provinciale, locale), sulle questioni di cittadinanza, sul rimpatrio dei rifugiati e sul sostegno alle elezioni (in linea con il sostegno generale al processo di democratizzazione della RDC) e assicurare l'efficacia delle funzioni amministrative di base, anche attraverso il decentramento;
- basandosi sulle strategie sui diritti umani elaborate per ciascun paese della regione, l'UE dovrà porre l'accento sulla lotta contro l'impunità e promuovere un sistema giudiziario moderno, trasparente, equo e accessibile, in particolare per quanto riguarda la situazione dei difensori dei diritti umani, le violenze di genere, i bambini nei conflitti armati, le libertà di espressione e associazione e i diritti dell'opposizione.

B. Garantire una sicurezza sostenibile

Proposte strategiche:

- sostenere il ruolo futuro della MONUSCO (brigata di intervento) e la credibilità del meccanismo comune di verifica esteso;

⁴ CPS, è prevista una fase di transizione finale di dodici mesi per il graduale passaggio delle consegne. La missione EUPOL RD Congo sostiene gli sforzi delle autorità congolese mirate alla riforma della polizia nazionale e contribuisce a migliorare l'interazione tra la polizia e il sistema giudiziario penale, contribuendo così alla lotta contro l'impunità verso le violenze sessuali e le violazioni dei diritti umani. L'EUPOL RD Congo è stata lanciata a luglio 2007 e il suo mandato è stato esteso di recente fino a settembre 2013. La missione EUSEC RD Congo dà consulenza e assistenza alla riforma del settore difesa nella Repubblica democratica del Congo (RDC): l'obiettivo è aiutare le autorità congolese a creare un apparato di difesa in grado di garantire la sicurezza della popolazione, nel rispetto degli standard democratici, dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi di buon governo e trasparenza. La missione ha preso avvio l'8 giugno 2005 e a settembre 2012 il suo mandato è stato prorogato fino al 30 settembre 2013. In base all'accordo politico del CPS, è prevista una fase di transizione finale di dodici mesi per il graduale passaggio delle consegne.

- la revisione in corso dello STAREC/ISSSS dovrà contribuire a creare un quadro per il sostegno futuro alla stabilizzazione. Si prevedono due fasi: una prima fase di immediato sostegno post-umanitario volta a creare le condizioni di base della ripresa socioeconomica (intervento di base ad hoc in parallelo agli aiuti umanitari) e una seconda fase finalizzata a creare le condizioni e le risorse della governance per assicurare il risanamento e lo sviluppo sostenibili;
- garantire un'amministrazione efficiente e l'erogazione di servizi nelle aree di post-conflitto, anche mediante un processo di decentramento, in stretta consultazione con le autorità locali e le parti interessate;
- sostenere iniziative di stabilizzazione locali e partecipative in un numero ristretto di distretti critici del Kivu come banco di prova per un più ampio processo di stabilizzazione. Queste iniziative potrebbero inoltre sostenere la creazione di un dialogo tra le comunità;
- promuovere la riforma del settore sicurezza nell'ambito delle iniziative per la sicurezza nella parte orientale della RDC. Oltre a contribuire nel breve e medio termine agli obiettivi di riforma dell'esercito congolese (FARDC), si potrà valutare un sostegno specifico alla riforma della polizia per assicurare la transizione dal governo militare nelle aree di post-conflitto.

C. Combattere la povertà e ricostruire l'economia

Proposte strategiche:

- promuovere una crescita economica e uno sviluppo sociale accelerati avvalendosi degli strumenti disponibili, tra cui la cooperazione allo sviluppo a livello nazionale e regionale;
- sostenere le iniziative regionali e subregionali mirate in particolare a rinsaldare i legami economici e gli interessi reciproci dei paesi. Nell'immediato confermare il sostegno alla CEPGL e sfruttare le opportunità di assistenza all'iniziativa regionale per lo sviluppo del settore energetico nella regione dei Grandi laghi;
- infrastrutture: promuovere l'interconnettività regionale;
- continuare a sostenere l'Iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI) e altre iniziative che promuovono la trasparenza e la responsabilità in merito alle risorse minerarie/naturali;
- sostenere l'iniziativa regionale dell'ICGLR sulle risorse naturali (meccanismo di certificazione) e la diffusione, l'adozione e l'applicazione nella regione dei Grandi Laghi della guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una catena di approvvigionamento responsabile dei minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio. È attualmente al vaglio l'opportunità di un programma più ambizioso che consolidi queste iniziative pilota;
- a marzo 2013 l'UE ha lanciato una consultazione pubblica su una possibile iniziativa dell'UE sull'approvvigionamento responsabile di minerali provenienti da zone di conflitto e ad alto rischio per promuovere la trasparenza delle catene di approvvigionamento e assistere i paesi ricchi di risorse;
- migliorare la gestione sostenibile delle risorse naturali per ridurre i rischi di conflitti futuri e creare una solida base per lo sviluppo economico;
- andranno inoltre promossi meccanismi atti a stimolare gli scambi legali e a garantire la gestione delle frontiere e delle dogane, insieme alla cooperazione regionale mirata a preservare la biodiversità ambientale transfrontaliera.

D. Ricreare un clima di fiducia tra i paesi confinanti

Proposte strategiche:

- sostenere gli impegni regionali nell'ambito dell'accordo quadro;
- l'UE dovrà cercare di partecipare e sostenere attivamente i meccanismi di supervisione della RDC stabiliti dall'accordo quadro e garantire un seguito adeguato;
- sostenere il comitato istituito a norma della risoluzione 1533 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite concernente la Repubblica democratica del Congo, il gruppo di esperti e il meccanismo comune di verifica esteso dell'ICGLR;
- sostenere i processi di democratizzazione, in particolare in RDC, Ruanda, Burundi e Uganda, tenendo presenti i calendari elettorali dei vari paesi della regione;
- promuovere la sicurezza regionale in consessi come la CEPGL, l'ICGLR e l'UA, nell'ambito di un più ampio partenariato strategico;
- sostenere le politiche di disarmo, smobilitazione, rimpatrio, ricollocazione e reinserimento (DDRRR) riguardanti le FDLR e altre forze originarie dei paesi vicini della RDC;
- sostenere una strategia in materia di giustizia nella regione dei Grandi laghi basata sulla cooperazione giudiziaria tra i paesi della regione e proseguire la collaborazione con la Corte penale internazionale. L'UE partecipa già allo sviluppo del settore giudiziario nella RDC e nella sua parte orientale e questi sforzi possono essere sostenuti con l'eventuale creazione da parte della comunità internazionale di tribunali misti nella RDC.

E. Creare un solido meccanismo di sostegno internazionale

Proposte strategiche:

- sostenere l'inviato speciale del Segretario generale dell'ONU e gli impegni dell'accordo quadro. I comitati di supervisione politica devono poter contare su meccanismi operativi;
- garantire che l'attuazione degli impegni regionali e della RDC stabiliti dall'accordo quadro progrediscano in modo coordinato;
- promuovere la responsabilità reciproca tra i paesi dei Grandi Laghi e i donatori;
- ove possibile, sfruttare gli attuali piani di sviluppo nazionali/regionali.

V. Conclusioni

Oltre a creare le condizioni di un rinnovato impegno, la recente crisi richiama imperativamente alla necessità di gettare le basi di una pace e di uno sviluppo duraturi nella regione dei Grandi Laghi. Il quadro strategico definito sotto l'egida dell'ONU ha rinnovato il consenso politico e regionale in vista di una stabilizzazione duratura. L'Unione può e deve svolgere un ruolo attivo per sostenere questi sforzi.

11 giugno 2013