



Bruxelles, 22 dicembre 2021  
(OR. en)

15269/21

CFSP/PESC 1271	CONUN 198
CSDP/PSDC 673	COARM 260
COPS 483	CONOP 80
CIVCOM 190	COASI 175
POLMIL 236	COLAC 101
EUMC 301	COTER 179
EPF AM 32	MAMA 220
CORLX 720	MOG 79
NDICI 3	DEVGEN 239
COAFR 357	

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Commissione europea/Alto rappresentante
Data:	21 dicembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	JOIN(2021) 35 final
----------------	---------------------

---

Oggetto:	COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Un approccio strategico dell'UE a sostegno del disarmo, della smobilitazione e del reinserimento degli ex combattenti
----------	---

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento JOIN(2021) 35 final.

All.: JOIN(2021) 35 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

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

Bruxelles, 21.12.2021  
JOIN(2021) 35 final

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

**Un approccio strategico dell'UE a sostegno del disarmo, della smobilitazione e del  
reinserimento degli ex combattenti**

## 1. Introduzione

La natura mutevole dei conflitti, la proliferazione di gruppi armati e l'aumento della violenza causano enorme dolore e sofferenze e incidono profondamente sulla vita di uomini, donne, ragazzi e ragazze in tutto il mondo. Quando la pace viene meno e i conflitti armati destabilizzano stati e intere regioni, l'Unione europea (UE) si trova spesso ad affrontare conseguenze dirette o indirette e nuove sfide in materia di sicurezza. L'UE necessita quindi, più che mai, di perfezionare la sua risposta in quanto attore di pace globale che affronta l'instabilità e i conflitti al di là delle sue frontiere.

L'UE ha una lunga tradizione nel fornire sostegno per rafforzare la sicurezza e lo sviluppo umano delle comunità e degli individui alla ricerca di una via d'uscita dai conflitti. Nelle transizioni dai conflitti alla pace è essenziale agevolare opportunità di uscita responsabili, processi politici e mezzi di sussistenza alternativi per le persone coinvolte. Il sostegno ai processi di pace in Colombia o nella provincia indonesiana di Aceh, la ricerca di opportunità di uscita dalle zone di conflitto nella Nigeria nordorientale o il rafforzamento del reinserimento dei veterani del conflitto nell'Ucraina orientale dimostrano alcune delle modalità con cui l'UE può adattarsi e sostenere tali impegni.

Il processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti (*Disarmament, Demobilization and Reintegration*, DDR) svolge un ruolo essenziale nella stabilizzazione e nella costruzione di una pace duratura. Esso può impedire l'ulteriore sfruttamento delle rimostranze e dell'instabilità provocate dai gruppi armati, alcuni dei quali possono essere designati come organizzazioni terroristiche. Il processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti è pertanto parte integrante del contributo dell'UE a impedire il ritorno della violenza e a conseguire una maggiore stabilizzazione, in quanto affronta i rischi posti dai gruppi armati e sostiene la transizione dallo scontro armato all'impegno politico e alla governance inclusiva.

Le iniziative in materia di DDR si sono talvolta scontrate con ostacoli specifici, tra cui: La scarsa partecipazione locale e nazionale; un approccio frammentario alla costruzione della pace; disposizioni o aspettative irrealistiche o non supportate da cessate il fuoco o da accordi di pace; approcci a breve termine al reintegro; governance inefficace del settore della sicurezza e della giustizia. L'esperienza dell'UE ha dimostrato la necessità di un impegno tempestivo con una prospettiva a lungo termine, flessibilità e capacità di reagire rapidamente, collegando gli sforzi diplomatici, di sviluppo, di pace, di sicurezza e di difesa in contesti ad alto rischio.

Per rispondere alle sfide poste dai gruppi armati e massimizzare l'impatto delle sue azioni, l'UE ha deciso di aggiornare la sua politica in materia di DDR<sup>1</sup> basandosi sulla sua strategia globale e sull'approccio integrato dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni<sup>2</sup> (di seguito: "approccio integrato"). La politica aggiornata dell'UE in materia di disarmo, smobilitazione e reinserimento risponderà all'ambizione di un'Europa più forte nel mondo, sulla base del suo impegno a favore del programma di sostegno alla pace delle Nazioni Unite (ONU)<sup>3</sup> che si concentra sulla prevenzione dei conflitti e su percorsi proattivi verso la pace e lo sviluppo. In

---

<sup>1</sup> La Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea hanno approvato il progetto di concetto UE a sostegno di disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR) (doc. 13727/4/06 REV 4) nel dicembre 2006.

<sup>2</sup> Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea e le conclusioni del Consiglio sull'approccio integrato alle crisi e ai conflitti esterni (5413/18).

<sup>3</sup> Cfr. rispettivamente le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di sicurezza 70/262 e 2282.

tal modo, l'UE contribuisce a prevenire gli effetti di ricaduta delle regioni limitrofe e circostanti che potrebbero incidere sulla sicurezza interna dell'UE<sup>4</sup>.

### **Definizione e scopo**

Per DDR si intende l'impegno volontario di membri e associati di sesso maschile e femminile di forze e gruppi armati a deporre le armi, separarsi dalle strutture di comando e controllo e passare alla vita civile. Il (re) inserimento sostenibile è l'obiettivo principale del processo in questione e comporta diverse considerazioni in termini di esigenze di sicurezza, sociali e psicologiche e di future prospettive socioeconomiche, formative, sanitarie, giuridiche e politiche, non solo per gli ex combattenti e i loro associati, ma anche per le famiglie e le comunità in cui si (re) inseriscono. **Il DDR è quindi al crocevia degli sforzi umanitari, di sviluppo e di pace<sup>5</sup>.**

La presente comunicazione congiunta **definisce una politica globale a livello dell'UE** per la **valutazione e l'impegno** nei processi di DDR e propone mezzi **per inquadrare e fornire sostegno** al DDR nei paesi e nelle regioni interessati, **in modo coordinato e sensibile ai conflitti<sup>6</sup>** e **in linea con il diritto internazionale**, direttamente e in sinergia con i partner, tra cui l'ONU<sup>7</sup>, la Banca mondiale, le organizzazioni regionali e i paesi terzi.

Pertanto la presente comunicazione:

- presenta l'**approccio dell'UE al DDR** e sottolinea i **tipi di contributi** che l'UE e i suoi Stati membri possono apportare;
- rafforza i **collegamenti** con altre **politiche e strumenti chiave** nell'intero ciclo dei conflitti;
- delinea i **principi guida** per gli attori dell'UE;
- propone **strumenti e azioni** dedicati.

## **2. Adattare l'approccio dell'UE in materia di DDR a contesti mutevoli**

I conflitti in corso registrano gruppi armati sempre più frammentati con strutture di comando fluide, dimensioni transnazionali e legami con associazioni criminali e terroristiche organizzate. Le dinamiche che portano alla radicalizzazione sfruttano le rimostranze sociali, etniche, culturali, economiche, politiche, religiose e di sicurezza, esacerbate da situazioni di debolezza dello stato di diritto, delle strutture statali e delle amministrazioni pubbliche, dall'ineguaglianza di accesso alla terra e alle risorse naturali, dai cambiamenti climatici e dalla fragilità ambientale.

In tale contesto, i processi di DDR sono spesso privi degli assetti tradizionalmente necessari, ossia cessate il fuoco duraturi e accordi di pace sostenibili. Esiste inoltre il rischio che

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM(2020)605).

<sup>5</sup> Il concetto e la pratica del nesso tra azione umanitaria, sviluppo e pace, talvolta denominato triplo nesso, consentono a diversi attori di lavorare e di impegnarsi in modo sequenziale e integrato, nel rispetto dei mandati, degli strumenti e dei principi reciproci.

<sup>6</sup> Per la definizione di sensibilità ai conflitti, si veda la "2020 Guidance note on the Use of Conflict Analysis in Support of EU External Action" (nota di orientamento del 2020 sull'uso dell'analisi dei conflitti a sostegno dell'azione esterna dell'UE).

<sup>7</sup> L'UE può inoltre beneficiare degli standard integrati riveduti per il DDR (IDDRS).

vengano intaccate altre condizioni fondamentali per il DDR, ossia la fiducia reciproca delle parti in conflitto nel processo di pace, la loro volontà di impegnarsi e livelli minimi di sicurezza. Pertanto, gli individui e i gruppi che escono da un conflitto armato possono necessitare di assistenza e sostegno in presenza di un accordo di pace nonché quando il conflitto è ancora in corso.

### **Partecipazione ai processi di DDR**

Per gestire le aspettative e rafforzare la fiducia in un processo di pace, la partecipazione di uomini, donne, ragazzi e ragazze a un processo di DDR dovrebbe basarsi su **criteri di ammissibilità** specifici al contesto, chiari e costanti, che rispondano all'età, al genere e alla diversità. Sebbene i ruoli possano sovrapporsi, le categorie pertinenti per il DDR comprendono:

- combattenti appartenenti alle forze armate e/o ai gruppi armati e individui che ricoprono ruoli di sostegno, spesso denominati associati;
- rimpatriati civili e combattenti che si sono auto-smobilitati;
- famiglie e altre persone a loro carico associate a membri di gruppi armati;
- vittime di rapimenti, minori, superstiti e altre vittime;
- comunità in cui gli ex combattenti e i loro associati si (re) inseriscono.

Il diritto internazionale in materia di diritti umani (DIDU), il diritto internazionale umanitario (DIU) e il diritto penale internazionale stabiliscono restrizioni all'ammissibilità ai processi di DDR degli autori di crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità e gravi violazioni dei diritti umani. Per questo motivo, una persona inizialmente ritenuta ammissibile a un determinato processo di DDR può essere esclusa e perseguita a seguito dell'esito di un'indagine penale. Inoltre, i gruppi designati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o dall'UE come organizzazioni terroristiche<sup>8</sup> o combattenti terroristi stranieri di ritorno in patria e le loro famiglie sono esclusi dal DDR.

La protezione incondizionata e immediata, il rilascio e il (re) inserimento dei minori associati alle forze e ai gruppi armati<sup>9</sup> nella loro famiglia e comunità dovrebbero essere pianificati e considerati sempre prioritari, indipendentemente dalla potenziale designazione del gruppo armato, in linea con il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario. I minori che hanno raggiunto l'età per essere penalmente responsabili, sospettati di aver commesso un reato grave, sono consegnati ad attori civili, e la giustizia dovrebbe essere assicurata nell'ambito della giustizia minorile.

### **Elementi principali del DDR**

L'UE considera il DDR un processo politico, non militare e trasformativo che dipende fortemente dalla partecipazione nazionale e locale, dagli sforzi di pace e sviluppo e dal rafforzamento della resilienza. L'impegno dell'UE a sostegno del DDR, la sua attenzione su elementi specifiche e la loro sequenza e articolazione devono essere adattati a ciascun contesto specifico.

---

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire (COM(2020) 795).

<sup>9</sup> Orientamenti dell'Unione europea sui bambini e i conflitti armati. I bambini associati alle forze e ai gruppi armati sono stati talvolta definiti bambini soldato.

L'UE può sostenere iniziative che, pur non essendo esplicitamente indicate come DDR<sup>10</sup>, mirano comunque a ridurre la violenza o ad aumentare la resilienza a livello di comunità e a rafforzare la capacità degli individui di resistere al (ri) reclutamento da parte di gruppi armati. La creazione di prospettive di uscita responsabile, spontanea o strutturata, da gruppi armati e il ritorno alla vita civile possono contribuire a costituire ambienti più favorevoli al DDR.

Il **disarmo** è la rassegna, la raccolta, la documentazione, il controllo e l'eliminazione di armi, munizioni ed esplosivi utilizzati dai combattenti e dai loro associati, e talvolta anche dalla popolazione civile, al fine di ridurre la circolazione illegale di armi leggere e di piccolo calibro e di prodotti connessi. Il disarmo può aver luogo in tutte le fasi del DDR, può essere transitorio<sup>11</sup> o subordinato a sviluppi politici più ampi o a un processo di pace in evoluzione.

*L'UE può sostenere il **disarmo** e/o la gestione delle armi e delle munizioni attraverso il dialogo politico e strategico o fornendo misure di assistenza e consulenza specialistica alle autorità nazionali o locali. Si potrebbero prevedere operazioni congiunte di disarmo nel quadro di una missione e/o operazione PSDC, qualora il Consiglio decida in tal senso, in linea con l'articolo 43 del TUE, oltre a contribuire alle iniziative dirette dalle Nazioni Unite o a livello regionale e nazionale. La cooperazione operativa tra le autorità di contrasto dell'UE e dei paesi terzi dovrebbe inoltre continuare a svolgersi nell'ambito della priorità relativa alle armi da fuoco della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT)<sup>12</sup>.*

Per **smobilitazione** si intende la separazione e/o l'uscita dei membri adulti<sup>13</sup> delle forze armate e dei gruppi armati dalle strutture di comando e il loro passaggio allo status civile. Comporta cambiamenti dello status giuridico e può richiedere consulenza psicosociale e assistenza sanitaria. Può avvenire spontaneamente o essere organizzata mediante leggi o accordi politici<sup>14</sup>. Il trattamento e il congedo dei combattenti ammissibili e dei loro associati prevedono un'assistenza transitoria, a breve termine e mirata, denominata "programma di sostegno al reinserimento", offerto ai combattenti smobilitati. Tale processo dovrebbe tenere conto delle vittime della tratta di esseri umani strumentalizzati a fini di conflitto armato e di guerra.

*L'UE può sostenere la **smobilitazione** mediante un'assistenza rapidamente fruibile e disposizioni specifiche nell'ambito dei programmi di finanziamento dell'azione esterna dell'UE, delle azioni a norma dell'articolo 28 del TUE, dei contributi della PSDC e di altri impegni che rafforzano le capacità delle autorità in settori quali la verifica, la logistica e la digitalizzazione. Le misure di sostegno al reinserimento potrebbero comprendere la formazione per prepararsi alle future sfide sociali e professionali, parallelamente a disposizioni specifiche per collegare il reinserimento e la reintegrazione, ad esempio partecipando a progetti economici e di sviluppo relativi alle infrastrutture, ai servizi sanitari, all'energia verde, ecc.*

<sup>10</sup> Il DDR può includere componenti o riferimenti allo smantellamento, al disimpegno, all'uscita, alla reintegrazione o alla riconciliazione, a seconda dei contesti specifici.

<sup>11</sup> La gestione transitoria di armi e munizioni può comprendere uno stoccaggio sicuro controllato congiuntamente dalle parti interessate.

<sup>12</sup> Conclusioni del Consiglio sul proseguimento permanente del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale: EMPACT 2022 + (6481/21) e il piano d'azione dell'UE sul traffico di armi da fuoco 2020-2025 (COM/2020/608).

<sup>13</sup> Si ritiene che i minori di età inferiore ai 15 anni siano *rilasciati* dai gruppi armati anziché smobilitati.

<sup>14</sup> Un processo formale di smobilitazione è spesso inquadrato da un accordo politico e segna un cambiamento nello status giuridico dell'individuo da combattente/associato a civile, mentre i combattenti che si auto-smobilitano ottengono direttamente lo status civile.

Il **reinserimento** è il processo attraverso il quale gli ex combattenti e i loro associati acquisiscono lo status di civili. Questo processo aperto ha dimensioni attinenti alla sicurezza, psicologiche, sociali, sanitarie, culturali, religiose, economiche, politiche e giuridiche e si svolge a livello individuale, familiare e di comunità nell'ambito di processi più ampi di ripresa, pace e sviluppo.

In circostanze specifiche, ex combattenti idonei e verificati possono integrarsi nel settore della sicurezza nazionale. Tale processo dovrebbe essere a partecipazione nazionale, promuovere una maggiore inclusione e una rappresentanza equa e rispondere alle esigenze di sicurezza della popolazione, oltre a tenere conto delle questioni di responsabilità, della capacità di riorganizzazione e assorbimento del settore della sicurezza.

*Le azioni di **reinserimento** dell'UE saranno combinate con sforzi più ampi di sviluppo e costruzione della pace per sostenere gli ex combattenti e i loro associati nella transizione alla vita civile e aumentare la capacità di assorbimento delle comunità e delle autorità destinatarie, anche rafforzando le strutture, le capacità e i processi di governance locale.*

*Poiché le disfunzioni più ampie dei sistemi politici, delle istituzioni statali, dei sistemi di istruzione e sanitari e della pubblica amministrazione riducono ulteriormente le prospettive di successo del reinserimento, l'UE contemplerà approcci strutturali. Sostenere altre popolazioni colpite da conflitti e un'equa ripartizione dei dividendi della pace (ad esempio attraverso risarcimenti alle vittime e ai sopravvissuti, comprese le vittime della tratta di esseri umani) rafforza la partecipazione al processo da parte delle comunità locali e degli attori nazionali e contribuisce alla riconciliazione.*

Per sostenere il reinserimento socioeconomico l'UE si impegna ad affrontare la natura multisetoriale di tali processi, abbracciando aspetti diversi come il superamento dell'insicurezza dell'ordinamento fondiario e garantendo l'accesso all'assistenza sanitaria, nonché sostenendo l'accesso ai servizi finanziari e bancari. Pertanto, si dovranno prendere in considerazione e affrontare alcuni fattori chiave della vulnerabilità socioeconomica, quali i deficit macroeconomici strutturali e gli ostacoli allo sviluppo sostenibile, al benessere e alla creazione di posti di lavoro dignitosi, i divari scolastici e i sistemi di protezione sociale e sanitaria inefficaci o inaccessibili, insieme ad altre dimensioni pertinenti quali il ruolo della criminalità organizzata, le economie illecite, i rischi di ri-reclutamento ecc.

Attraverso la sua cooperazione allo sviluppo, agli aiuti umanitari e al commercio, l'UE sostiene la promozione di condizioni di lavoro dignitose, di mezzi di sussistenza ed economie sostenibili per aiutare i paesi a riprendersi dalle emergenze e a ricostruire meglio. Tale approccio dovrebbe essere applicato in modo più sistematico ai processi di reinserimento, anche degli sfollati interni, dei rifugiati e dei rimpatriati.

Nei suoi sforzi volti a promuovere una cultura della pace favorevole al reinserimento politico, l'UE assiste le persone e le comunità nell'acquisizione delle competenze di cui hanno bisogno per impegnarsi in attività politiche attraverso un partito politico, un movimento sociale o come attivisti indipendenti, consentendo un dibattito pluralistico nonché prospettive di riconciliazione e costruzione della pace più ampie senza timore di rappresaglie violente.

### **3. Un impegno olistico dell'UE che risponda alle sfide del DDR**

#### ***Un'ampia portata***

Per far fronte alle sfide del DDR l'UE farà leva sui propri contributi pluridimensionali alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo:

- in quanto attore globale con un profilo di mediazione rafforzato, l'UE svolge un forte ruolo unificatore nei processi di pace e nella prevenzione dei conflitti, mettendo la sicurezza umana al centro della sua azione. L'UE è pertanto nella posizione ideale per fornire un sostegno efficace e flessibile ai processi di DDR attraverso strategie nazionali o regionali. Un approccio realistico basato sul dialogo strategico e politico, che si rivolga anche agli attori della sicurezza statale, può ridurre la probabilità di una recrudescenza delle tensioni e migliorare la stabilità e la resilienza dei partner dell'UE nei paesi vicini e oltre.
- Sostenendo l'ordine internazionale multilaterale basato su norme, l'UE resta fortemente impegnata con i partner bilaterali, regionali e internazionali per garantire e promuovere il rispetto del diritto internazionale, in particolare il pieno rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. La promozione dello Stato di diritto, anche attraverso iniziative concrete sulla protezione dei civili e il sostegno alle organizzazioni della società civile e ai difensori dei diritti umani, favorirà l'inclusività e consentirà un'attuazione più efficace dell'approccio strategico dell'UE in materia di donne, pace e sicurezza<sup>15</sup> e dell'agenda in materia di giovani, pace e sicurezza<sup>16</sup>.
- In quanto principale attore umanitario<sup>17</sup>, di sviluppo e di pace, l'UE sostiene le istituzioni e le organizzazioni nazionali che si adoperano per alleviare le sofferenze umane e promuovere lo sviluppo sostenibile, rafforzare la sicurezza umana e facilitare il reinserimento a lungo termine di vari gruppi colpiti da conflitti al di fuori del DDR.
- L'UE e i suoi Stati membri apportano un contributo fondamentale alla pace e alla sicurezza. Essi creano inoltre migliori prospettive per la gestione globale dei rischi connessi ai gruppi armati grazie al ruolo unico delle missioni e operazioni civili e militari PSDC e delle reti di consulenti in materia di difesa, sicurezza e lotta al terrorismo nelle delegazioni dell'UE.
- Il ricorso alla ricerca e all'innovazione per l'elaborazione di politiche basate su dati concreti migliora il sostegno ai processi di DDR e richiede la gestione di conoscenze, insegnamenti ed esperienze.

### *Un uso coerente degli strumenti dell'UE*

Le iniziative di DDR sono più efficaci se sostenute dalle politiche, dai mezzi e dagli strumenti dell'approccio integrato, a condizione che rispettino sequenze adeguate, obiettivi realistici, bilancio e scadenze per ciascun contesto specifico.

Tutti gli attori pertinenti dell'UE, impegnati in base alle rispettive competenze, devono coordinarsi, consultarsi e cooperare a livello politico, strategico e operativo per collegare il sostegno allo sviluppo orientato alle politiche a lungo termine con azioni a breve termine e altre misure di assistenza. L'UE si trova attualmente in una posizione migliore per ottenere risultati in questo campo, grazie all'adozione dello strumento di vicinato, cooperazione allo

---

<sup>15</sup> Conclusioni del Consiglio su donne, pace e sicurezza (15086/18).

<sup>16</sup> Cfr. ad esempio le conclusioni del Consiglio sui giovani nell'azione esterna (8629/20) e la risoluzione 2250 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>17</sup> Gli aiuti umanitari dell'UE aderiscono ai principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'azione umanitaria dell'UE: nuove sfide, stessi principi (COM(2021) 110).

sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale (NDICI)<sup>18</sup> e allo strumento europeo per la pace (EPF)<sup>19</sup>.

### **Costruzione della pace e cooperazione allo sviluppo**

L'UE investe nella prevenzione dei conflitti e nelle iniziative di costruzione della pace a livello mondiale e mira a integrare la sensibilità alle situazioni di conflitto e la resilienza nella sua azione esterna, anche attraverso requisiti specifici<sup>20</sup> applicabili alla cooperazione allo sviluppo e ai partenariati internazionali nei paesi fragili e colpiti da conflitti. Ciò significa anche affrontare sistematicamente le cause profonde dei conflitti e delle crisi attraverso approcci a lungo termine alla trasformazione dei conflitti e alla costruzione della pace. In contesti fragili, sono fondamentali gli sforzi volti a creare uno spazio per il dialogo politico e il rispetto dello stato di diritto e a prevenire o ridurre la violenza e l'estremismo a livello di comunità. In tali contesti gli investimenti mirati agli ex combattenti, ai loro associati e alle comunità destinatarie hanno un effetto preventivo sulla ripresa dei conflitti e della violenza, rafforzando la resilienza e la resistenza al ri-reclutamento da parte di gruppi armati.

*L'UE svolge un ruolo fondamentale nel processo di pace in Colombia, sia stimolando la fiducia e il dialogo tra gli ex rappresentanti delle FARC-EC e il governo colombiano, sia in veste di principale finanziatore per il rilancio (reinserimento) socio-economico degli ex combattenti, attraverso progetti e sostegno al bilancio. Rafforzato dal ruolo di primo piano dell'inviato speciale dell'UE per il processo di pace, il sostegno dell'UE è stato concepito secondo un approccio basato sui diritti umani ed è stato in linea con il principio del non lasciare indietro nessuno. Esso persegue il reinserimento economico degli ex combattenti attraverso il sostegno a progetti produttivi e alla formazione professionale, all'alloggio e all'accesso ai servizi pubblici di base, alla riabilitazione delle persone con disabilità, all'assistenza all'infanzia e all'emancipazione economica delle donne.*

*Le principali sfide del processo di pace in Colombia riguardano le questioni di sicurezza che interessano gli ex combattenti, la redistribuzione e l'accesso alla terra per progetti e alloggi, la sostenibilità delle iniziative creatrici di reddito, l'elaborazione del bilancio a livello locale e regionale per le esigenze di reinserimento nei piani di sviluppo locale, la stigmatizzazione e l'accesso ai finanziamenti dell'UE attraverso il sistema bancario.*

### **Diplomazia preventiva e mediazione**

Come osservato nel concetto di mediazione di pace nell'UE<sup>21</sup>, gli accordi relativi agli attori armati sono fondamentali per la mediazione e i negoziati di pace. Ove possibile, le delegazioni negoziali dovrebbero includere rappresentanti dei gruppi armati e delle comunità interessate dai processi di DDR. Disposizioni attuabili e realistiche specifiche in materia di DDR, tra cui la cessazione delle ostilità, il cessate il fuoco e i meccanismi di condivisione del

<sup>18</sup> Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, GU L 209/1 (2021).

<sup>19</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace.

<sup>20</sup> A norma dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) 2021/947 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), nell'elaborare i documenti di programmazione per i paesi e le regioni partner in situazioni di crisi, post-crisi o di fragilità e vulnerabilità, è effettuata un'analisi dei conflitti per fare in modo che siano considerate le situazioni di conflitto e si tiene debitamente conto delle necessità e delle circostanze particolari dei paesi o delle regioni partner interessati e delle rispettive popolazioni.

<sup>21</sup> Concetto di mediazione di pace nell'UE (13951/20).

potere, nonché le disposizioni in materia di sicurezza, aumentano le possibilità di riconciliazione e stabilizzazione efficaci. È pertanto importante incorporare le competenze in materia di DDR in una fase iniziale dei negoziati.

### **Riforma del settore della sicurezza e sostegno allo Stato di diritto**

In linea con il quadro dell'UE per sostenere la riforma del settore della sicurezza (SSR)<sup>22</sup>, l'SSR e il DDR possono essere strettamente interconnessi. Gli attori possono condizionare il loro impegno in un processo agli impegni credibili dell'avversario nei confronti dell'altro processo, in quanto l'SSR potrebbe essere percepita come una destabilizzazione delle forze armate degli stati e il DDR come un indebolimento dei gruppi armati.

La riforma del settore della sicurezza dovrebbe portare a miglioramenti nella responsabilità del settore in questione e alla sua situazione in materia di diritti umani, nonché a un migliore sostegno allo stato di diritto e alla governance democratica, affrontando in tal modo le principali rimostranze di fondo strumentalizzate dagli attori armati.

*In Costa d'Avorio l'UE ha svolto un ruolo chiave nel processo di DDR a partire dal 2013, in particolare per quanto riguarda il reinserimento. Il governo si è concentrato sul disarmo e sulla smobilitazione, mentre l'UE si è concentrata sul reinserimento e sulla reintegrazione attraverso diversi progetti. Ha inoltre fornito un sostegno complementare al contratto di potenziamento istituzionale, con particolare attenzione alla riforma del settore giudiziario, alla riconciliazione nazionale e ai progetti di prevenzione dei conflitti a sostegno delle organizzazioni della società civile e delle autorità locali.*

### **Missioni e operazioni PSDC e reti di consulenti in materia di sicurezza e difesa**

Gli sforzi del DDR devono essere in sinergia con l'attività dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa. Conformemente ai rispettivi mandati, le missioni e le operazioni civili e militari PSDC dovrebbero contribuire a creare un contesto favorevole per un processo di DDR sostenendo gli attori nazionali e locali. Oltre al loro contributo diretto a specifiche componenti del DDR, le missioni PSDC possono contribuire al reinserimento a lungo termine degli ex combattenti che sono stati sottoposti a un processo di DDR mediante attività di formazione e tutoraggio.

I servizi competenti della Commissione, le delegazioni dell'UE, i consulenti militari del SEAE e le reti di esperti in materia di antiterrorismo/sicurezza, nonché gli addetti alla difesa e i consulenti in materia di sicurezza degli Stati membri dell'UE, dovrebbero avere un ruolo di primo piano nel dialogo con le forze armate nazionali e le autorità di contrasto dei paesi partner impegnati nei processi di DDR.

*La missione di vigilanza in Aceh (AMM) guidata dall'UE è stata avviata nel 2005 per monitorare e sostenere il processo di pace nella provincia indonesiana di Aceh. L'AMM è stata una missione civile incaricata dello smantellamento degli armamenti del Movimento di liberazione di Aceh (GAM) e del trasferimento di forze militari e di polizia non organiche. Dopo aver completato il suo mandato di smantellamento all'inizio del 2006, l'AMM ha continuato a monitorare la situazione dei diritti umani, il processo di riforma legislativa e il reintegro dei membri del GAM fino al completamento della missione nel 2006.*

---

<sup>22</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Elementi di un quadro strategico dell'UE per sostenere la riforma del settore della sicurezza" (JOIN(2016) 31).

## Prevenzione e contrasto dell'estremismo violento

Molti processi connessi al DDR si svolgono in contesti in cui l'estremismo violento ha preso piede nelle dinamiche di un conflitto. In tali contesti, in complementarità con la dimensione esterna del programma di lotta al terrorismo dell'UE<sup>23</sup>, le iniziative di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento contribuiscono alla prevenzione generale del terrorismo e dell'estremismo violento, compreso il (ri) reclutamento da parte di gruppi armati, per i quali potrebbero essere presi in considerazione elementi mirati alla deradicalizzazione. Quando sono pienamente conformi alle norme del diritto internazionale dei diritti umani, tali iniziative mirano a dotare i governi, la società civile, le comunità e le autorità locali delle conoscenze e delle competenze necessarie per gestire meglio tali dinamiche e rafforzare la resilienza delle comunità e le capacità locali di prevenzione dei conflitti e dell'estremismo violento. Gli operatori che lavorano in tali contesti dovrebbero essere al corrente delle iniziative di DDR e di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento pertinenti per i paesi o le regioni in cui operano, comprendere gli obiettivi e i metodi di lavoro specifici e cercare sinergie tra i diversi impegni.

Le iniziative di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento possono contenere elementi coercitivi, ad esempio quando le autorità perseguono strategie di riabilitazione e reintegro dopo l'azione penale. Ciò rende le iniziative di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento diverse dal DDR, che ha sempre una natura volontaria che va salvaguardata.

## Giustizia di transizione

La giustizia di transizione comprende l'intera gamma di processi e meccanismi associati ai tentativi di una società di venire a patti con un passato di abusi su vasta scala, al fine di determinare le responsabilità, fare giustizia e raggiungere la riconciliazione e la pace<sup>24</sup>. Per contribuire a prevenire il ripetersi della violenza, le strutture relative al DDR operano spesso simultaneamente e possono basarsi su processi e impegni relativi alla giustizia di transizione. In quanto tali, la giustizia di transizione e il DDR sono processi che si rafforzano reciprocamente e condividono l'obiettivo a lungo termine di contribuire a una pace sostenibile e al rispetto dello stato di diritto.

*L'accordo globale sul Bangsamoro è stato firmato nel 2014 tra il governo delle Filippine e il Fronte di liberazione islamico Moro (MILF) e comprende un allegato sulla normalizzazione relativo agli aspetti del conflitto connessi al DDR. Il percorso verso la normalizzazione comprende quattro elementi chiave, tra cui la sicurezza (con il disarmo formale (smobilitazione) di 40 000 combattenti), lo sviluppo socioeconomico, misure volte a rafforzare la fiducia, la giustizia di transizione e la riconciliazione. L'approccio olistico dell'UE ha collegato gli sforzi iniziali di ripresa all'accompagnamento a lungo termine degli enti locali, per gettare le basi di uno sviluppo sostenibile attraverso il rafforzamento della governance, dello stato di diritto e delle capacità economiche locali. Questi programmi sono stati allineati ad altre iniziative dell'UE che sostengono anche le comunità, lo sviluppo istituzionale e lo sviluppo rurale a Bangsamoro e Mindanao. L'UE sostiene inoltre la ricostruzione della città di Marawi, un programma a sostegno dell'autorità transitoria di*

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire (COM(2020) 795).

<sup>24</sup> Relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite sul primato del diritto e della giustizia di transizione nei conflitti e nelle società post-conflitto (S/2004/616). Cfr. anche le conclusioni del Consiglio sul sostegno dell'UE alla giustizia di transizione (13576/15).

*Bangsamoro, che copre anche questioni relative alla società civile e alla giustizia di transizione, programmi di sviluppo rurale e programmi relativi alle aziende agricole.*

### **Gestione delle armi leggere e di piccolo calibro, delle armi e delle munizioni azione contro le mine**

La proliferazione e il dirottamento di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e delle relative munizioni in un contesto di conflitto facilitano il riarmo e la mobilitazione dei gruppi armati e ostacolano qualsiasi eventuale effetto di un processo di DDR nel prevenire il ripetersi del conflitto. Ciò comporta inoltre un rischio a lungo termine per la sicurezza interna dell'UE, con la possibilità che le scorte di armi siano dirottate verso gruppi criminali nell'UE o nella regione. Di conseguenza, il disarmo nell'ambito di un processo di DDR dovrebbe basarsi su processi più ampi di gestione delle armi e delle munizioni a livello politico. Ciò contribuirà a rafforzare le strategie di ripresa post-conflitto, gli embarghi sulle armi e gli sforzi normativi, operativi e tecnici in materia di controllo delle armi leggere e di piccolo calibro attenti alle problematiche di genere, in linea con la strategia dell'UE contro le armi da fuoco, le armi leggere e le armi di piccolo calibro (SALW)<sup>25</sup>. A tal fine è fondamentale il coinvolgimento degli Stati membri dell'UE e la cooperazione con i paesi terzi.

Il DDR è strettamente collegato alle azioni antimine che potrebbero contribuire a rafforzare la fiducia generale in un processo di pace. Può fare parte di attività di reinserimento e reintegrazione, ad esempio attraverso iniziative di educazione al rischio mine. Lo sminamento umanitario consente inoltre l'accesso alla terra e ai mezzi di sussistenza e migliora la situazione di sicurezza delle comunità colpite.

### **Lotta contro la criminalità organizzata e lo sfruttamento illegale delle risorse naturali**

La presenza attiva di gruppi criminali organizzati che gestiscono economie illegali e di guerra spesso alimenta i conflitti e può svolgere un ruolo decisivo nella rimobilitazione di gruppi armati o innescare un conflitto generale. Le strutture criminali prosperano in assenza di istituzioni statali funzionanti e potrebbero trovare relazioni simbiotiche o obiettivi convergenti con forze e gruppi armati. Pertanto, la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione<sup>26</sup> può contribuire a rendere più efficaci i processi di DDR e l'obiettivo generale di una pace sostenibile. L'UE può accentuare il proprio impatto in tali contesti rafforzando la cooperazione in questo settore con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

Inoltre, il controllo illecito o lo sfruttamento e la gestione non regolamentati delle risorse naturali possono esacerbare le vulnerabilità ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, oltre a causare il degrado ambientale. Tuttavia, se gestite in modo sostenibile, sensibile ai conflitti e inclusivo, anche attraverso quadri normativi in materia di due diligence, le risorse naturali possono contribuire a processi di reinserimento socioeconomico e di sviluppo più ampi, attirando opportunità di investimento e opportunità occupazionali sostenibili. Pertanto, un aspetto fondamentale è valutare le vulnerabilità e i rischi in relazione al degrado ambientale e ai cambiamenti climatici in sede di pianificazione del reinserimento

---

<sup>25</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – Elementi per una strategia dell'UE contro le armi da fuoco, le armi leggere e le armi di piccolo calibro illegali e le relative munizioni "Mettere in sicurezza le armi, proteggere i cittadini" (JOIN(2018) 17). Cfr. anche il piano d'azione 2020-2025 dell'UE sul traffico di armi da fuoco (COM(2020) 608).

<sup>26</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025 (COM(2021) 170) e le conclusioni del Consiglio sul proseguimento permanente del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale: EMPACT 2022+ (doc. 6481/21).

socioeconomico, ad esempio in relazione allo sviluppo agricolo, alla pesca, alla silvicoltura, all'uso del suolo, alla gestione delle risorse idriche, ecc.

### **La lotta contro la tratta di esseri umani**

Le zone di conflitto creano terreno fertile per la diffusione della tratta di esseri umani, colpendo ulteriormente i gruppi vulnerabili. Le circostanze economiche sempre più disperate, l'indebolimento o addirittura il crollo dello stato di diritto e il minor numero di servizi sociali disponibili aumentano l'isolamento delle popolazioni sulla base di fattori quali la disuguaglianza di genere, la povertà, l'esclusione sociale e l'etnia. Ciò, a sua volta, aumenta la vulnerabilità delle popolazioni locali alla tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini. I bambini sono spesso sfruttati come soldati o per svolgere ruoli di servitù connessi, ad esempio come facchini, cuochi, sentinelle e raccoglitori di informazioni, nonché come schiavi sessuali. La natura transfrontaliera della tratta è di particolare importanza in quanto le organizzazioni criminali operano spesso attraverso reti ben strutturate e professionali, sia offline che online. L'UE continuerà a concentrarsi sullo smantellamento dei modelli commerciali criminali dei trafficanti e sulla protezione e l'emancipazione delle vittime, in particolare donne e bambini<sup>27</sup>.

## **4. Principi guida per il sostegno dell'UE al DDR**

L'approccio al sostegno del DDR varia notevolmente a seconda della fase del conflitto, delle sue dinamiche, del tipo di cessazione delle ostilità e del livello di coinvolgimento della comunità internazionale. Il sostegno fornito dall'UE in linea con il diritto internazionale dovrebbe essere **realistico, flessibile, sensibile ai conflitti** e guidato **dai seguenti principi specifici**:

### **➤ Approccio basato sulle politiche e ben coordinato con i partner**

Un approccio rafforzato basato sulle politiche consentirà all'UE di integrare e coordinare efficacemente gli sforzi nonché di attenuare i rischi connessi<sup>28</sup>, coinvolgendo nel contempo i principali attori del settore della costruzione della pace, della diplomazia, dello sviluppo e degli aiuti umanitari. Le delegazioni dell'UE, i rappresentanti speciali dell'UE, le missioni e le operazioni PSDC e le rappresentanze degli Stati membri nei paesi partner svolgono un ruolo fondamentale nel gettare le basi di un contributo più forte e coeso dell'UE.

In quanto sostenitrice di un multilateralismo efficace, l'UE trarrà vantaggio da preziosi partenariati con le Nazioni Unite, la Banca mondiale, organizzazioni regionali quali l'Unione africana e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, paesi terzi e attori nazionali, oltre agli attori locali, alle comunità, agli organismi del settore privato e agli attori della società civile. L'UE continuerà a sostenere gli sforzi di DDR promuovendo l'adesione a strumenti multilaterali e il loro utilizzo.

---

<sup>27</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025 (COM(2021) 171).

<sup>28</sup> Il DDR può avere effetti negativi indesiderati o esacerbare conflitti e tensioni. I rischi associati al DDR potrebbero essere di natura politica, reputazionale e/o di sicurezza. Potrebbero, ad esempio, gonfiare le aspettative, creare la percezione di premiare la partecipazione a gruppi armati, alimentare il commercio di armi e munizioni, esporre gli ex combattenti, i loro associati e le loro comunità a ritorsioni, o essere visti come una promozione dell'impunità, della mancanza di trasparenza e dell'ingiustizia.

### ➤ **Partecipazione a livello nazionale e locale**

Sebbene i contributi esterni, anche a livello regionale, possano agevolare un ambiente favorevole al DDR, la partecipazione, l'impegno e il lavoro degli attori nazionali, locali e comunitari restano fondamentali. Per conseguire risultati sostenibili, il coordinamento degli sforzi da parte dell'UE attraverso strategie nazionali e regionali mirerà a rafforzare la partecipazione, anche nelle zone con frontiere permeabili. Ciò dovrebbe contribuire a costruire lo stato di diritto e a rafforzare le istituzioni responsabili e le capacità, come le agenzie e gli organismi connessi al DDR, nonché le pertinenti iniziative della comunità e della società civile.

### ➤ **Approccio incentrato sulle persone e volontario**

L'UE applicherà i principi del "*non nuocere*" e "*non lasciare indietro nessuno*" ed eserciterà la due diligence in materia di diritti umani e sensibilità ai conflitti.

La decisione di lasciare un gruppo armato è contestuale e, sebbene possa essere agevolata o incentivata, né singoli individui né gruppi possono essere costretti a partecipare a un processo di DDR; è fondamentale mantenere il carattere volontario del loro impegno. L'UE promuoverà il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in tutti i contesti, anche in situazioni quali detenzioni e catture sul campo di battaglia in cui gli individui potrebbero non disporre di alternative.

Le persone che accedono e partecipano ai processi di DDR si trovano spesso a dover far fronte all'esclusione sociale e alla stigmatizzazione. Potrebbero aver subito la rottura di legami familiari o presentare lacune scolastiche, problemi di salute, tra cui disturbi mentali che possono comportare l'abuso di sostanze, possono manifestare comportamenti violenti e/o traumi individuali o collettivi imputabili a violenza sessuale e di genere e alla tratta di esseri umani. Potrebbero non disporre delle competenze e delle reti per mantenersi attraverso il lavoro (autonomo) e/o per partecipare in modo costruttivo alla vita politica, dovendo affrontare nel contempo la stigmatizzazione, nonché ostacoli giuridici e pratici al reinserimento. Le comunità destinatarie potrebbero allo stesso tempo manifestare traumi, paura e sfiducia collettivi e vivere una situazione di calo della sicurezza suscettibile di aumentare i sospetti nei confronti degli ex combattenti e dei loro associati.

Per questi motivi l'UE applicherà un approccio multisetoriale al DDR, tenendo conto delle esigenze, delle capacità e delle aspettative diverse, specifiche e disomogenee di uomini, donne, ragazzi e ragazze di età diversa, compresi coloro che appartengono a minoranze nazionali o etniche, religiose, linguistiche e politiche e popolazioni indigene. In questi sforzi l'UE terrà conto anche delle questioni relative alla disabilità e delle sfide sanitarie in contesti fragili.

#### ***i. Tutela dei minori e dei loro diritti***

Una prospettiva dei minori, fondata sull'interesse superiore del minore e incentrata sulla protezione di ragazzi e ragazze nei confronti delle sei gravi violazioni durante il conflitto<sup>29</sup>, è fondamentale per i processi di DDR e rimane una priorità in tutte le fasi del ciclo del conflitto.

---

<sup>29</sup> Cfr. UNSCR 1261 (1999) e 1612 (2005). Le sei gravi violazioni sono: uccisione e menomazione dei bambini; reclutamento o uso dei bambini nelle forze armate e nei gruppi armati; attacchi a scuole o ospedali; stupro o altre forme gravi di violenza sessuale; sequestro dei bambini; e diniego dell'accesso umanitario ai bambini. Il reclutamento forzato o obbligatorio di minori di età inferiore ai 18 anni e il loro utilizzo nelle ostilità sia da parte delle forze armate che dei gruppi armati è illegale e costituisce una delle forme peggiori di lavoro minorile. Inoltre, il reclutamento di bambini di età inferiore ai 15 anni costituisce un crimine di guerra.

I bambini associati a forze o gruppi armati devono sempre essere considerati principalmente vittime di queste sei gravi violazioni, indipendentemente dal loro ruolo e dalla designazione del gruppo. La liberazione dei bambini dai gruppi armati e la separazione dagli adulti nei processi di DDR, la loro protezione, riabilitazione, (re) integrazione e ricongiungimento con familiari e/o comunità richiedono una risposta rapida e un impegno a lungo termine. Qualora il ricongiungimento del minore con la sua famiglia non sia immediatamente possibile, dovrebbe essere previsto un affidamento provvisorio fino a quando non si trovi una soluzione a lungo termine. Occorre prestare particolare attenzione alle sfide cui devono far fronte i bambini nati all'interno di gruppi armati, nonché quelli reclutati da bambini e smobilitati da adulti.

Le agenzie specializzate per la protezione dei minori dovrebbero essere coinvolte tempestivamente nei processi di DDR e il sostegno dell'UE dovrebbe essere inquadrato in un intervento più ampio in materia di protezione dei minori. Le famiglie e le comunità, nonché le istituzioni statali e le autorità locali, devono essere pronte al reinserimento dei minori, anche attraverso istituti sociali, educativi e sanitari che forniscono servizi specifici per età e genere, in modo individualizzato ove necessario. Occorre affrontare le esigenze psicosociali e sanitarie specifiche, le considerazioni in materia di sicurezza e il rischio di stigmatizzazione, sia per i bambini che per le comunità in cui si (re) inseriscono, in particolare nei casi in cui i minori siano stati sottoposti a processi di radicalizzazione o addestramento militare.

Inoltre, i minori non dovrebbero essere trattenuti in detenzione. L'UE dovrebbe sostenere la negoziazione, l'adozione e l'attuazione di protocolli di trasferimento<sup>30</sup> da parte delle autorità nazionali partner, al fine di trasferire rapidamente i minori presunti associati a gruppi armati ad agenzie civili per la protezione dei minori ai fini del reinserimento.

#### *ii. Tenere conto della dimensione di genere*

I processi di DDR devono tenere conto delle diverse esigenze, capacità e opportunità di uomini, donne, ragazzi e ragazze, nonché delle aspettative contestuali riposte su di loro, al fine di garantire la loro partecipazione altrettanto significativa a tutte le fasi dei processi di DDR. L'integrazione di una prospettiva di genere dovrebbe basarsi su un'analisi approfondita che tenga conto della dimensione di genere in tutti i programmi di cooperazione allo sviluppo. Gli interventi dovrebbero tenere conto della diversità dei ruoli che possono avere avuto i diversi gruppi di genere ed età nel corso della loro associazione con i gruppi armati<sup>31</sup> e affrontare i ruoli di genere stereotipati, le disuguaglianze e la stigmatizzazione basata sul genere.

#### *iii. Coinvolgimento dei giovani*

I ruoli dei giovani dovrebbero essere debitamente presi in considerazione, siano essi sopravvissuti e vittime di conflitti, agenti di cambiamento positivo e/o obiettivi di radicalizzazione o (ri) reclutamento. Le esigenze, le opportunità e le aspettative specifiche dei

---

<sup>30</sup> I protocolli di trasferimento sono strumenti pratici per prevenire o ridurre la detenzione dei bambini nei conflitti armati. Si tratta di accordi per trasferire rapidamente i minori presumibilmente associati a gruppi armati ad agenzie civili per la protezione dei minori ai fini del reinserimento. I protocolli di trasferimento non garantiscono l'immunità. Cfr. ad esempio Watchlist on Children and Armed Conflict, 2020. *A Path to Reintegration: The Role of Handover Protocols in Protecting the Rights of Children Formerly Associated with Armed Forces or Armed Groups*.

<sup>31</sup> Conclusioni del Consiglio su donne, pace e sicurezza (15086/18) e comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere III – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE (JOIN(2020) 17).

giovani di sesso maschile e femminile negli scenari caratterizzati dal DDR dovrebbero essere affrontate attraverso una consultazione, un impegno e una partecipazione attivi<sup>32</sup>.

#### ➤ **Sostegno ben pianificato**

La pianificazione del sostegno a un processo di DDR dovrebbe essere avviata il più presto possibile. Sulla base della valutazione coordinata del DDR, gli impegni dell'UE in termini di aiuti umanitari, stabilizzazione, costruzione della pace, sviluppo, PSDC e PESC dovrebbero essere articolati in linea con l'approccio integrato. I contributi possono combinare azioni dell'UE, delle sue istituzioni finanziarie e dei suoi Stati membri.

Ove necessario, le delegazioni dell'UE dovrebbero beneficiare di competenze specialistiche e sostegno nell'ambito del DDR, nonché in settori correlati quali la costruzione della pace, la mediazione, la protezione dei minori o la sicurezza. Se del caso dovrebbero avvalersi anche della partecipazione di consulenti/addetti alla sicurezza o militari ed esperti del SEAE in materia di antiterrorismo/sicurezza, nonché della presenza della PSDC nello stesso paese o regione, o beneficiare di rafforzamenti temporanei mediante incarichi specifici.

Occorre tenere adeguatamente conto dei contesti ambientali e climatici in cui si svolgono i processi di DDR. A tale scopo sono necessari, in particolare, valutazioni in tema di vulnerabilità o fragilità per garantire che le opportunità economiche e sociali progettate nell'ambito dei processi di DDR siano resilienti e durature e che i rischi ambientali o legati ai cambiamenti climatici siano attenuati ove possibile e non aggravino ulteriormente le vulnerabilità o i rischi di conflitto esistenti.

L'UE dovrebbe comunicare chiaramente il proprio sostegno alle autorità nazionali e locali, ai partecipanti, ai portatori di interessi e ai potenziali spoiler. La comunicazione dovrebbe essere adeguata all'età e al genere e adattata ai destinatari e alle culture e ai contesti locali. A tal fine, i leader politici, militari, tradizionali e religiosi, nonché la società civile, sono partner importanti, pur tenendo conto delle questioni di sensibilità ai conflitti e delle norme in materia di diritti umani.

#### ➤ **Flessibilità**

Gli impegni a sostegno del DDR dovrebbero essere basati su elementi concreti e dovrebbero essere flessibili, utilizzando il monitoraggio, la valutazione e l'apprendimento e dovrebbero sfruttare le opportunità di digitalizzazione, nonché trarre vantaggio dalle migliori pratiche e dagli insegnamenti appresi.

Tradurre questa politica in azione richiede una maggiore sensibilizzazione generale e lo sviluppo di capacità in relazione al DDR, anche attraverso una formazione che colleghi pratica, politica e ricerca. Ciò consentirà all'UE di mettere le conoscenze, i talenti e le competenze al servizio della costruzione della pace e dello sviluppo.

### **5. Azioni volte a valutare e coinvolgere, inquadrare e realizzare un impegno efficace dell'UE nel DDR**

L'UE combinerà coerentemente risposte rapide con impegni geografici, regionali e tematici a lungo termine a sostegno del DDR. Cercherà di massimizzare il suo impatto attraverso partenariati con paesi terzi e organizzazioni internazionali, basati su valori condivisi, interessi comuni e vantaggi reciproci.

---

<sup>32</sup> UNSCR 2250 (2015) e conclusioni del Consiglio sui giovani nell'azione esterna (8629/20).

- L'alto rappresentante e la Commissione rafforzeranno il loro coordinamento sul sostegno al DDR promuovendo scambi tra i portatori di interessi dell'UE. Tutte le politiche, gli strumenti e i mezzi<sup>33</sup> correlati saranno presi in considerazione in sede di pianificazione dell'impegno a sostegno del DDR. Nell'ambito dell'approccio integrato si cercheranno anche i contributi degli Stati membri dell'UE.
  - Sarà istituita un'apposita task force interservizi informale permanente, composta da rappresentanti dei servizi tematici pertinenti del SEAE e della Commissione, per sorvegliare le attività di DDR dell'UE, fornire consulenza e sostenere le delegazioni dell'UE, i servizi del SEAE e della Commissione e le missioni PSDC. L'istituzione e il funzionamento della task force per il DDR seguiranno procedure analoghe a quelle previste per la task force interservizi informale permanente per la riforma del settore della sicurezza (SSR)<sup>34</sup>.
  - Le competenze in materia di DDR saranno incluse nei team di mediatori dell'UE per garantire che gli accordi di pace e di cessate il fuoco prevedano clausole realistiche in materia di DDR.
  - L'UE rafforzerà la sua capacità interna di sostenere i processi di DDR, ad esempio attraverso la formazione in materia di DDR e il rafforzamento della collaborazione con gli istituti di formazione pertinenti e con reti di ricerca e di esperti.
- Ogniqualvolta sia previsto un sostegno al DDR, dovrebbe essere condotta quanto prima una specifica valutazione coordinata dell'UE in materia di DDR per consentire un impegno basato sulle politiche, sensibile ai conflitti e flessibile.
  - A tal fine, il SEAE e i servizi della Commissione metteranno a punto un modulo di analisi incentrato sul DDR, basandosi sulla metodologia per l'analisi dei conflitti per la programmazione negli Stati e nelle regioni fragili. Il modulo contribuirà a sviluppare, ove necessario, opzioni specifiche di DDR, anche valutando i rischi e gli strumenti dell'Unione disponibili.
  - La progettazione e le modalità di attuazione per sostenere i processi di DDR si baseranno su un'analisi approfondita dell'età e del genere. Nell'ambito dell'ampio sostegno alle autorità partner e alle comunità, l'UE si attiverà per proteggere i minori e i loro diritti e per adottare un approccio che tenga conto della dimensione di genere, nonché una prospettiva dei giovani.
  - Le dimensioni regionali saranno ulteriormente esaminate unitamente ai legami tra il DDR e la prevenzione e il contrasto dell'estremismo violento in contesti regionali quali il Sahel o il Corno d'Africa.
- La cooperazione sarà perseguita in quadri specifici con i partner principali:
  - il processo di DDR sarà attuato in cooperazione con i partner multilaterali, le Nazioni Unite e la Banca mondiale, nonché con le organizzazioni e le strutture regionali. Il comitato direttivo UE/ONU sarà una sede privilegiata per le prime consultazioni sugli approcci e le azioni di DDR e per lo sviluppo di valutazioni congiunte, ove possibile.

---

<sup>33</sup> Ad esempio, lo strumento dell'UE per la governance del settore della sicurezza, il meccanismo dell'UE per la giustizia nelle situazioni di conflitto e di transizione e le Risorse europee per il sostegno alla mediazione (ERMES).

<sup>34</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Elementi di un quadro strategico dell'UE per sostenere la riforma del settore della sicurezza" (JOIN(2016) 31), pagg 12- 13.

Sarà inoltre intensificata l'interazione con il gruppo di lavoro interagenzie delle Nazioni Unite sul DDR e con altre istanze analoghe.

- Con i paesi partner, l'UE e i suoi Stati membri sfrutteranno al meglio i dialoghi strategici, politici e tecnici, la consulenza e lo sviluppo di capacità, anche a livello locale e regionale. A tal fine le delegazioni dell'UE, le missioni e le operazioni RSUE e PSDC ed EMPACT Armi da fuoco, se del caso, svolgeranno un ruolo fondamentale.
  - L'UE rafforzerà il dialogo e la cooperazione con la società civile, gli esperti di DDR, i ricercatori e le comunità di pratica.
- Il SEAE e i servizi pertinenti della Commissione elaboreranno criteri di monitoraggio e valutazione e condurranno sistematicamente processi di analisi degli insegnamenti tratti, sulla base dei principi e dei filoni di lavoro di cui sopra. Censiranno e riesamineranno periodicamente l'impegno globale dell'UE a sostegno del DDR, in sinergia, ove possibile, con i relativi impegni.

## **6. Osservazioni conclusive**

La Commissione europea e l'alto rappresentante proseguiranno tutte le azioni summenzionate per rispondere meglio alle sfide poste dai gruppi armati e dai complessi fattori che innescano conflitti in contesti specifici. L'UE è pronta a impegnarsi pienamente a sostegno del DDR ogniqualvolta emergano opportunità politiche e di costruzione della pace e sia possibile garantire un coinvolgimento sensibile ai conflitti.

Poiché il successo del DDR è spesso strettamente legato e dipendente da processi più ampi, l'UE massimizzerà il suo impatto sui processi di DDR e produrrà risultati sostenibili utilizzando appieno le politiche, i mezzi e gli strumenti disponibili, in un approccio integrato

Per conseguire gli obiettivi delineati nella presente comunicazione congiunta, l'UE può sfruttare i suoi contributi pluridimensionali alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo ed è indispensabile il pieno impegno degli Stati membri dell'UE. Le esperienze nazionali pertinenti forniscono utili approfondimenti in relazione a questi processi complessi e le reti diplomatiche di competenze in materia di costruzione della pace e cooperazione allo sviluppo possono apportare preziosi contributi.

La Commissione europea e l'alto rappresentante invitano congiuntamente il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare e sostenere l'approccio illustrato nella presente comunicazione congiunta e a impegnarsi pienamente nella transizione verso un sostegno più coerente ed efficace ai processi di DDR.