

CONFLICT TRANSFORMATION

Studio di fattibilità sui Corpi Civili di Pace

**Studio di fattibilità e tracce di ricerca
inerenti alla costituzione di Corpi Civili di Pace in Italia,
con riferimento alla definizione del profilo professionale
e all'adeguamento dei contesti normativi**

**Studio di fattibilità e tracce di ricerca
inerenti alla costituzione di Corpi Civili di Pace in Italia,
con riferimento alla definizione del profilo professionale
e all'adeguamento dei contesti normativi**

Gianmarco Pisa, Associazione "Operatori di Pace – Campania" ONLUS
presentato c/o "Assopace Napoli", ottobre 2006

La ricerca qui di seguito sviluppata costituisce un contributo che si propone di esplorare tre diverse direzioni: in primo luogo, quella di offrire una griglia di ricerca, quanto più aggiornata e “scientifica” possibile, intorno al carattere, alle funzionalità e alle modalità del peace-keeping civile, non armato e nonviolento, il quale, di volta in volta, si configura come lavoro di inter-posizione ovvero come “peace-building”, strategia complessa, olistica e “*multi-tasking*”, di esplorazione dei percorsi della fiducia, di ristabilimento dei canali di legame e, per questa via, di progressivo assorbimento dei bacini della violenza. Di conseguenza, venendo alle altre due direzioni salienti, esso vuole rappresentare anche uno “studio di fattibilità” e costituire uno strumento di promozione sociale, non solo nell’ottica della comunicazione pubblica intorno alle tematiche di riferimento, sovente oggetto di confusione e fraintendimenti, ma anche nella prospettiva della “public advocacy”, di sollecitazione rivolta all’universo dei decisori politici nella prospettiva di una definizione normativa ed operativa di quelli che rappresentano lo strumento privilegiato del peace-building civile, vale a dire i Corpi (o Servizi) Civili di Pace. Alla luce di questi presupposti e nell’orizzonte delineato da queste finalità, la ricerca si situa all’interno del percorso di riflessione e di iniziativa che, pur con numerose difficoltà, è stato avviato per lo meno a partire dalla riforma del Servizio Civile, datata 1998 e, con ancora più convinzione, a seguito dell’insediamento dell’organo consultivo sui CCP all’interno dell’Ufficio Nazionale del Servizio Civile, che ha dischiuso a partire dal 2001 un’ulteriore opportunità: quella di sviluppare missioni di servizio civile all’estero, nei limiti e con le finalità previste dalla legge 49 del 1987 riguardante la disciplina della cooperazione internazionale allo sviluppo. In questo senso, la ricerca, da un lato, attraversa la discussione all’interno delle organizzazioni di società civile che ne hanno costituito, per diversi aspetti, l’ambito di riferimento, traendo spunto soprattutto dalla galassia delle ONG maggiormente impegnate sul fronte della “trasformazione costruttiva dei conflitti”, a partire dall’ “Associazione per la Pace”, dal “Centro Studi Difesa Civile” di Roma e dalla Fondazione “Alexander Langer Stiftung” di Bolzano; dall’altro, ne raccoglie alcuni dei risultati scientifici più significativi, tra i quali lo studio su “Le Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti”, commissionato dal Ministero della Difesa al CSDC e pubblicato nel 2002, lo studio di fattibilità su “Caschi Bianchi ed Enti Locali”, prodotto dall’Associazione per la Pace e, ancora, dal CSDC, in collaborazione con il Comune e la Provincia di Ferrara, che hanno sperimentato, nel 2005-2006, la prima missione pilota di un contingente di “Caschi Bianchi” in missione internazionale nell’ambito del Servizio Civile Nazionale all’estero; e, ultima per ordine di tempo, la Ricerca Interregionale di Area Umanitaria su “Operatori di Pace e Mediatori Inter-culturali”, che ha coinvolto, tra gli altri, il “Centro Interuniversitario di Ricerca per la Pace, l’Analisi e la Mediazione dei conflitti” (CIRPAC) e la medesima “Fondazione Alexander Langer” (2006). Alla luce di quanto detto sin qui, gli otto capitoli che compongono questo lavoro rappresentano altrettante ipotesi di approfondimento su singoli temi di decisiva importanza ai fini della costituzione di un CCP in Italia. Il primo capitolo analizza la trasformazione dei panorami strategici e delle modalità di svolgimento dei conflitti che ha determinato un conseguente aggiornamento della strategia di “conflict management”, a partire dall’adozione dell’LRRD (“Linking Relief, Rehabilitation and Development”) in ambito europeo. Il secondo capitolo si sofferma sulla strategia e la strumentazione europea di “conflict resolution”, prevista nell’ambito del cosiddetto “secondo pilastro” e all’interno della PESC/PESD e recentemente costituzionalizzata nella Bozza di Trattato Costituzionale. Il terzo capitolo avvia una riflessione intorno ai cosiddetti “nuovi conflitti”, con le ipotesi di risoluzione delle controversie previste in ambito ONU, completando l’analisi, nel paragrafo terzo, con uno studio intorno alle condizioni di efficacia delle operazioni di peace-keeping, sulla base di dieci casi di studio ben noti nella letteratura internazionalista. Il quarto capitolo studia alcuni tra i diversi strumenti internazionali previsti per la risoluzione delle controversie afferenti all’ambito dei cosiddetti “Caschi Bianchi”, studiando più nel dettaglio, in particolare, l’esperienza tedesca dei “Servizi Civili di Pace”. Il capitolo quinto si sofferma sulla elaborazione europea in merito alla definizione dei CCP, con una speciale menzione riservata ad obiettivi, struttura e funzionalità, mentre il successivo capitolo sesto passa in rassegna la disciplina normativa nazionale cui fanno capo le diverse ipotesi di costituzione di un CCP in Italia. Infine, il capitolo settima traccia un quadro dei profili formativi e delle competenze professionali richieste ad un CCP, sulla base delle ricerche di settore più recenti, mentre il capitolo ottavo dettaglia alcune proposte operative, sia per la realizzazione dei CCP a livello europeo, sia per il varo di una analoga struttura anche in Italia, nell’ambito più generale della Difesa Popolare Nonviolenta. Chiude il lavoro una bibliografia, nella quale si sono voluti raccogliere i contributi più preziosi della letteratura scientifica sull’argomento, nella maggior parte dei casi facilmente accessibili per il Lettore.

Emergenze complesse in regime di inter-dipendenza e ipotesi generali di trasformazione dei conflitti

La mondializzazione capitalistica, di cui vediamo svilupparsi le inter-conessioni almeno sin dalla fine della reciprocità bipolare USA - URSS, ci consegna un mondo sempre più attraversato da conflitti etno-politici ed emergenze complesse, le quali richiedono strategie adeguate di ricognizione, interpretazione e contrasto.

L'internazionalizzazione, spinta su scala planetaria, dei sistemi economici, favorita anche dal grande sviluppo dei moderni mezzi di comunicazione di massa e dell'informatica (il "villaggio globale", basato sulle *net-frames*), ha generato una forte inter-dipendenza, da intendersi come "mutua dipendenza" tra gli attori della comunità internazionale, alla stregua dei fattori economici, commerciali e sociali, con la conseguenza di fare da moltiplicatore delle ripercussioni di eventi, fenomeni ed attori (eventualmente trans-nazionali) sulle singole specificità nazionali. In altre parole, la mondializzazione ha comportato una modificazione complessiva degli approcci strategici alle politiche internazionali e di "sicurezza", rendendo quest'ultimo concetto non più uni-dimensionale (cioè a valenza esclusivamente militare), ma multi-dimensionale, giungendo a interessare anche le sfere politica, diplomatica, economica. In quanto multi-dimensionale, dunque, la sfera della sicurezza riguarda molteplici ambiti, coinvolge una pluralità di attori e sembra basarsi essenzialmente su tre componenti fondamentali¹:

1. il contesto internazionale dell'azione di sicurezza, attraverso le politiche individuate dai *panel* strategici regionali e nazionali;
2. le politiche, le azioni e gli strumenti adottati dalle organizzazioni internazionali nell'interazione tra le istituzioni politiche e la società civile;
3. l'azione delle organizzazioni della società civile nell'ambito delle politiche di sicurezza, con uno specifico riferimento alle politiche di pace (a livello sia nazionale sia europeo).

L'inter-dipendenza complessa è una realtà economica, sociale e politica che genera influenze sui singoli soggetti a partire dagli attori "altri" o dai medesimi soggetti della comunità di appartenenza, tali soggetti potendo individuarsi sia tra i referenti istituzionali, sia tra gli attori della società civile organizzata. Le Organizzazioni Non Governative (ONG), ad esempio, sono attori trans-nazionali, in quanto travalicano ed attraversano, nella loro azione, i singoli confini nazionali, andando a indagare quella gamma di esigenze, bisogni e relazioni che gli Stati nazionali, nell'epoca della ridefinizione di compiti e priorità dell'agenda internazionale, non reputano più appartenenti alla sfera del proprio "dominio riservato". C'è da dire, infatti, che, a livello internazionale, gli Stati non si occupano più dei valori di legittimità e sicurezza statale in quanto afferenti ad un soggetto (appunto lo Stato) ritenuto utente unico o esclusivo del bisogno di sicurezza; viceversa, gli Stati si pongono il problema di una serie di bisogni da soddisfare o di istanze da implementare nella propria azione politico-militare, che tendenzialmente coinvolge una molteplicità di interessi ed attori.

Il *focus* si sposta, quindi, dall'attività istituzionale dello Stato, alla soggettività "nuda" - e particolarmente esposta - della "persona umana" (come nel richiamo delle Nazioni Unite alla "Sicurezza Umana", rispetto, in particolare, ai fattori seguenti: economico, finanziario, alimentare, sanitario, ambientale, personale e di genere, comunitario e politico), tutelata dal diritto dei "diritti umani" e sempre

¹ J. Burke (a cura di), *La guerra ed il militare nel nuovo sistema internazionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 1998.

più agente giuridico prioritario nelle costituzionalizzazioni in atto, non ultima la bozza di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Tornando, dunque, agli attori non-statali, le ONG intervengono “nel” e “sul” conflitto, investendone, con le proprie iniziative di *peace-keeping*, *peace-building* e *confidence building*, le fasi della violenza, nella sequenza di *escalation*, apice e *descalation*, attraverso le seguenti tre opzioni, nel quadro del “*Linking Relief, Rehabilitation & Development*” (CE, 1996)²:

1. aiuto umanitario di emergenza (*relief*), che segue la fase acuta del conflitto, intende ridurre i livelli di violenza e provvedere al soccorso di prima istanza mediante soddisfacimento dei bisogni fondamentali e ripristino delle primarie esigenze vitali della popolazione;
2. ricostruzione (*rehabilitation*) e sviluppo (*development*), che accompagna la fase di *descalation* e la progressiva riduzione dei contenuti di violenza esplicita, con il ricorso a misure di ricostruzione e di potenziamento delle strutture della vita economica, sociale ed amministrativa locale, con lo sguardo rivolto alla sedimentazione di un autonomo processo di sviluppo (*empowerment*);
3. prevenzione, gestione e trasformazione del conflitto (*conflict transformation*), le quali richiedono di mettere in campo tutte quelle strategie (dall'*empowerment* dei soggetti sociali svantaggiati o delle *peace constituencies* locali, fino all'attivazione di una trasformazione strutturale del contesto sociale) in grado di prevenire l'insorgenza di nuovi focolai di violenza esplicita e di progressione militare.

Evidentemente, la prevenzione, gestione e trasformazione del conflitto attiene all'azione del *peace-building* (civile e militare); in particolare, l'intervento civile nei conflitti sia articola in diverse componenti:

- aiuto umanitario;
- cooperazione allo sviluppo;
- tutela dei diritti umani,

le quali consentono di implementare un lavoro di pace basato sul “*confidence building*” costruttivo³.

E' lungo questa direttrice che si inserisce l'azione istituzionale dell'Unione Europea, la quale ha sollecitato gli Stati membri a promuovere un coordinamento effettivo delle proprie azioni di intervento in situazioni di conflitto e per garantire la stabilità nel teatro euro-mediterraneo, anche mediante l'istituzione di registri di professionalità specifiche del settore e un'azione conseguente di SSR (“Security System Reform”, Riforma del Settore della Sicurezza). Quest'ultima è, a sua volta, basata sulla progressiva integrazione delle funzioni civile e militare nell'ambito della politica di sicurezza comune, secondo quanto disposto dall'art. I-40 del Tratto costituzionale europeo:

La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno, per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta ONU.

² European Commission, *Linking Relief, Rehabilitation and Development*, Documento quadro, Bruxelles, 1996

³ L. Schirch, *Civilian PeaceKeeping. Preventing Violence and Making Space for Democracy*. Life & Peace Institut, Uppsala, 2006.

La strumentazione europea di prevenzione, gestione e trasformazione dei conflitti

L'Unione Europea si è dotata di appositi strumenti per la prevenzione, gestione e trasformazione dei conflitti: in particolare la PESC (Politica Europea di Sicurezza Comune) e la PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa), la quale allude alla costituzione di uno spazio europeo di autonoma iniziativa e proiezione internazionale. Il processo costituente della PESD, unito alla SSR, pur essendo ancora in fase di sviluppo, costituisce uno dei fattori ritenuti, in ambienti istituzionali, più promettenti nell'orizzonte dell'affermazione di un'autonoma politica estera e di sicurezza europea. Secondo l'art. I-3:

L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli.

La base di riferimento di questa strategia è quella della “sicurezza multi-dimensionale” (*multi-tasking*): non essendo uno Stato né un'Organizzazione Internazionale, l'UE è chiamata a promuovere un'iniziativa autonoma ed originale di costituzionalizzazione delle proprie strutture civili e militari di difesa⁴. In tal senso, il nuovo Trattato costituzionale integra per la prima volta in maniera organica i cosiddetti tre pilastri comunitari:

1. spazio comunitario;
2. politica estera, di sicurezza (generale) e di difesa;
3. spazio di libertà, sicurezza (interna) e giustizia.

Nell'ambito del secondo pilastro, l'UE ha sviluppato quattro missioni prioritarie:

- a. umanitarie;
- b. di soccorso;
- c. di ricostruzione;
- d. di pace (tra cui anche la sfera della protezione dei diritti umani).

Si tratta delle cosiddette “missioni Petersberg” che definiscono i *task* dell'azione UE, i *target* della politica estera comunitaria, in riferimento soprattutto a ciò che riguarda la strumentazione militare. I soggetti deputati a svolgere queste missioni, tuttavia, sono ancora in fase di definizione, come anche sono ancora da sviluppare gli strumenti operativi. Queste *mission* si inseriscono nell'*acquis* comunitario e nell'ambito di riferimento UE, il cui obiettivo generale è quello di promuovere la pace, i valori della democrazia ed il benessere dei popoli, rispettando le identità e le specificità nazionali degli Stati membri, sulla base del principio di sussidiarietà, secondo l'art. I-9:

La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Non è un caso, infatti, che, secondo la disciplina costituzionale, sottoposta ad approvazione mediante ratifica da parte degli Stati membri (secondo procedura parlamentare o referendaria, a seconda dei casi) l'UE sia competente per la politica estera comune di sicurezza e difesa, mentre concorra con gli

⁴ Study Group on European Security Capabilities, *A Human Security Doctrine for Europe*, Barcelona, 2000.

Stati alla definizione delle politiche di cooperazione, sulla base del principio di sussidiarietà e di competenza concorrente, ambito, quest'ultimo, disciplinato dall'art. I- 13 del Trattato costituzionale.

Ciò significa, tra l'altro, che l'intera disciplina attinente alla costituzione di Corpi Civili di Pace ovvero Servizi Civili di Pace è di pertinenza concorrente: europea, per quanto attiene alla programmazione generale (e, in particolare, alla costituzione di CCP o SCP "europei", da impegnare nei diversi teatri di conflitto e post-conflitto sulla base dei *panel* comunitari), nazionale, per quanto riguarda la costituzione di corpi civili su scala nazionale (e il contributo nazionale ai corpi europei).

Per dare seguito al mandato costituzionale nel settore della sicurezza e della difesa, l'UE si dota di una serie di strumenti, e, in particolare, della disponibilità di mezzi civili e militari, dal momento che tanto il personale civile, quanto quello militare concorrono ad implementare la PESC e la PESD sulla base delle capacità fornite dagli Stati membri, secondo l'art. I-40 (anche nelle forme della cosiddetta "cooperazione rafforzata", regolata dall'art. I-40 comma 6). Inoltre, l'UE istituisce (secondo l'art. III-321) un corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare i civili europei nelle operazioni di soccorso di prima istanza (sul modello dei "Caschi Bianchi", formazione base per i Corpi Civili di Pace europei).

La politica europea di prevenzione dei conflitti⁵, forte dell'esperienza maturata nell'ambito dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo (disciplinata nel Titolo III, Capo IV, Sezione I del Trattato costituzionale), in particolare attraverso l'ufficio deputato, ECHO ("European Commission Humanitarian Office", Ufficio Umanitario della Commissione Europea), si basa sui seguenti aspetti:

- strumenti diretti di reazione rapida (aiuto umanitario e di emergenza nonché l'insieme degli strumenti della cooperazione allo sviluppo, anche come forma di pressione politica attuata dall'UE a difesa dei diritti umani);
- meccanismi diretti di azione rapida, che, nel loro insieme, vanno sotto la sigla RRM ("Rapid Reaction Mechanism", Meccanismo di Reazione Rapida), il quale rappresenta uno strumento finanziario *ad hoc* con cui provvedere alla dotazione di iniziative caratterizzate da un alto grado di emergenza.

Un altro strumento fondamentale della cooperazione europea è l'EuroMed che consiste nel cosiddetto "*partenariato euro-mediterraneo*" basato sulle seguenti *issue*:

- a. pilastro economico-finanziario;
- b. pilastro economico-sociale;
- c. pilastro delle politiche di cooperazione e sicurezza,

che consentono ai Paesi della sponda Nord del Mediterraneo, all'interno della programmazione europea, di avviare legami di cooperazione con i Paesi della sponda nord-africana, allo scopo di favorire, tra questi ultimi, un modello di cooperazione analogo a quello UE o a quelli già promossi dall'UE nello scacchiere africano, come nel caso dell'ECOWAS, in linea con gli orientamenti generali della politica di proiezione esterna e di cooperazione internazionale dell'Unione, stabiliti dall'art. III-193 del Trattato costituzionale. Questo articolo-chiave recita:

L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che si prefigge di promuovere nel resto del mondo:

- democrazia,
- stato di diritto,
- universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,
- rispetto della dignità umana,
- principi di uguaglianza e di solidarietà e
- rispetto del diritto internazionale [...]

L'UE si adopera per sviluppare relazioni o istituire partenariati con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali che condividano tali valori. Promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare in ambito ONU e, per farlo, si serve tipicamente di strumenti politici, economici e commerciali, raccolti, insieme con le indicazioni strategiche connesse, nei cosiddetti CSP ("Country Strategy Paper") o RSP ("Regional Strategy Paper") in cui viene definita la strategia biennale della UE.

⁵ European Commission, *Communication on Conflict prevention*, COM (2001) 211-C5-0458/2001, Bruxelles, 2001.

Scenari di operazioni e contesti di conflitto nelle trasformazioni strategiche del panorama internazionale

1. Il conflitto etno-politico

Il tema chiave dei “conflitti etnici” va collocato nell’ambito più generale dei “conflitti etno-politici”: a differenza della *vulgata* dominante, la quale ritiene che i conflitti etnici nascano in conseguenza di un corto-circuito tra soggetti etnicamente caratterizzati, atto a produrre fratture insanabili destinate a sedimentare nel medio periodo nelle forme dello “scontro di civiltà” (Huntington, 1995), è necessario mettere a tema una formulazione diversa dei conflitti etnici come conflitti “etno-politici”, in cui la dimensione etnica è accompagnata da fenomeni di più generale rilevanza, quali i fattori economici, sociali e politici, che generalmente si affermano come i veri motivi della crisi, di cui l’elemento etnico rappresenta tipicamente un “catalizzatore” o una “copertura” - specie se attivato da *elite* nazionalistiche.

In generale, una modalità corretta di approccio alle crisi di carattere “etnico” richiede di risalire alle responsabilità più profonde, di natura strutturale, delle controversie, afferenti tanto ai luoghi della produzione materiale ed immateriale - che determinano i soggetti, le forme e le modalità del potere costituito - quanto agli apparati di controllo e di implementazione, a partire dagli apparati tecno-scientifici e dalla fruibilità delle risorse della comunicazione da parte delle *elite*. Solo un approccio di questo tipo consente di mostrare i motivi storici, strutturali e culturali in grado di instaurare meccanismi politici di catalizzazione del consenso e di mobilitazione delle masse, capaci - attraverso la ri-proposizione di una *revanche* nazionalistica - di determinare la precipitazione violenta della crisi.

La “parola etnica”, di per sé, non costituisce un movente strutturale del conflitto: può rappresentare un potente fattore di riconoscimento delle parti, di mobilitazione ideologica e di radicalizzazione della controversia (famoso è l’esempio del discorso tenuto da Slobodan Milosevic nella piana di Kosovo Polije nel 1989, seicentesimo anniversario della catastrofe serba e motivo di profondo orgoglio nazionale); ma diventa movente del conflitto solo se e quando si accompagna ad altri elementi afferenti alle radici strutturali della formazione economico-sociale in oggetto (ancora nel caso del conflitto jugoslavo, le rivendicazioni nazionalistiche si affastellano su un’architettura fatta di lacerazioni strutturali e disuguaglianze materiali che la fine dell’esperienza socialista ed il precipitare della crisi economica avevano già fatto prepotentemente emergere)⁶.

Storicamente i conflitti etno-politici si moltiplicano all’indomani della fine dell’esperienza storica del socialismo reale, quando, finita la tutela bipolare e l’equilibrio “del terrore”, si afferma il “*Washington consensus*”, si radicalizzano le differenze strutturali causate dallo sviluppo ineguale su scala mondiale e si acutizzano le controversie su scala regionale e locale. Come è stato giustamente sottolineato (Ahmed, 1995), le guerre etno-politiche rappresentano una sorta di “metafora del nostro tempo”. Le loro caratteristiche salienti possono essere come di seguito schematizzate:

- a. violazione sistematica dello “*ius in bello*” (il nemico non è più l’avversario, bensì l’altro-da-sé, definito sulla base della propria appartenenza etnica, ovvero della propria identità culturale);
- b. moltiplicazione della sofferenza umana su larga scala (per la pervasività nell’ambito sociale e per l’alto grado di coinvolgimento diretto delle popolazioni civili);

⁶ Cfr. W. R. Thompson, *Il futuro della guerra transizionale*, in J. Burke, *cit.*

- c. collasso dello Stato, sia (“a monte”) nel senso della debolezza strutturale della funzione pubblica e della perdita del monopolio della violenza legittima, sia (“a valle”) nel senso della frantumazione della funzione regolatrice degli apparati preposti;
- d. complessità delle crisi “civili” (si tratta tipicamente di crisi *multi-tasking*, perché connesse a risvolti e contenuti economici, sociali, politici, etnici, culturali e religiosi, che esplodono a livello locale ma possono avere profonde ripercussioni sia in ambito regionale sia su scala internazionale);
- e. moltiplicazione degli attori e degli scenari (non si hanno più due parti immediatamente identificabili, un unico teatro di operazioni e delle strategie facilmente riconoscibili, bensì assistiamo alla moltiplicazione degli attori, armati e non armati, ufficiali e non, riconosciuti e non, di volta in volta diversi ed assunti le caratteristiche ora di vittime ora di carnefici, agenti su scenari e teatri di operazione i più diversificati).

La probabilità di esplosione di un conflitto etno-politico aumenta quindi con la moltiplicazione dei fattori di rischio strutturale connessi ad una situazione di diversificazione etnica; tra i potenziali di attivazione del conflitto etno-politico si segnalano, in particolare, i seguenti tre:

1. “sviluppo ineguale” (contraddizioni: città - campagna, centro - periferia, funzione produttiva - funzione amministrativa; risorse non egualmente distribuite su scala territoriale o tra le diverse componenti sociali e/o nazionali, con particolare riferimento alla divisione del lavoro e all’articolazione della composizione sociale e/o nazionale);
2. polarizzazione sociale (specie nelle situazioni di minoranza dominante *versus* maggioranza oppressa ovvero di ineguale distribuzione del potere all’interno di un medesimo gruppo etnico-nazionale);
3. ingerenza esterna (come nei casi del ruolo delle borghesie *compradoras* o delle *elite* aderenti al “*Washington consensus*”).

2. Interventi armati legittimi

La Carta delle Nazioni Unite, in quanto fonte generale del diritto internazionale contemporaneo, istituisce un’organizzazione internazionale di carattere universale ordinata al fine di garantire la pace, la stabilità e la sicurezza dell’intera comunità internazionale e un sistema di sicurezza collettiva finalizzato alla risoluzione delle controversie e al mantenimento della pace nel mondo. La Carta attribuisce al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite alcuni poteri (*ex cap.* VI e cap. VII) in ordine alla risoluzione delle controversie internazionali, in conformità con i valori, i principi e le finalità della Carta medesima. Secondo l’art. 2, infatti, gli Stati:

- si spogliano volontariamente del diritto pre-esistente a muovere guerra per dirimere le controversie;
- si impegnano a considerare la guerra un fenomeno meta-giuridico patologico in quanto illegittimo;
- delegano al Consiglio di Sicurezza la funzione di soluzione delle controversie.

Tale norma, nata come obbligo pattizio (in quanto frutto della concorde volontà delle parti) e assurta poi a norma consuetudinaria (in quanto principio generale di condotta delle parti nella loro reciproca relazione) è diventata infine una prassi universale nel diritto internazionale, assunta come criterio di regolazione dei rapporti tra gli Stati, ma non dei rapporti entro lo Stato, i quali, infatti, sottostanno al principio di non-ingerenza e di “dominio esclusivo”.

Siffatta avvertenza, ben lungi dal rappresentare una astratta enunciazione di principio postulante il primato dello Stato, secondo i canoni del diritto pubblico di derivazione hegeliana, rappresenta una sorta di “clausola di salvaguardia” a tutela della sovranità popolare espressa nella codifica giuridico-politica degli assetti istituzionali vigenti, nonché a difesa dall’esplosione del principio di auto-determinazione popolare che potrebbe, attraverso la moltiplicazione delle istanze indipendentistiche, portare alla frantumazione della comunità internazionale e all’adozione di principi a guida “etno-centrica” di regolazione delle controversie.

Inoltre, va tenuto presente che l’art. 2 comma 4, secondo la maggior parte della dottrina, stabilisce un divieto universale e generale a fare ricorso alla forza armata, essendo l’adozione della violenza militare contro terzi contraria ai principi e alle finalità della Carta delle Nazioni Unite.

Le uniche eccezioni previste dalla Carta sono costituite dall'art. 51 (diritto alla legittima difesa individuale e collettiva) e dalla normazione vigente *ex cap.* VII della Carta, la quale, all'art. 42, indica le misure coercitive implicanti l'uso della forza ordinate alla risoluzione delle controversie internazionali ed in ogni caso demandate al Consiglio di Sicurezza, il quale, non disponendo né di forze proprie, né di contingenti nazionali *ad hoc* (come pure era stato inizialmente previsto) può autorizzare all'intervento o delegare l'intervento ad uno o più Stati, mantenendo comunque il "controllo" dell'operazione.

Le operazioni di *peace-keeping* tradizionale [interposizione, pattugliamento e monitoraggio] (o *peace-keeping* di "prima generazione"), *peace-building* [ricostruzione, riconciliazione e risoluzione delle cause del conflitto] (o *peace-keeping* di "seconda generazione") e, infine, di *peace-enforcing* [imposizione della pace] (o *peace-keeping* di "terza generazione") rappresentano gli strumenti tipicamente adottati dalle Nazioni Unite nelle diverse fattispecie.

L'intervento militare diretto negli affari interni di un singolo Stato, sia nelle forme dell'"aggressione" sia in quelle dell'"intervento umanitario", rappresenta quindi una violazione della legalità internazionale e deve essere sostituito, ad esempio in caso di gravi violazioni dei diritti umani perpetrati da uno Stato verso i suoi cittadini, dalle misure previste dal cap. VI e dal cap. VII della Carta (che vanno dai buoni uffici alle diverse forme di embargo) nell'ambito della gestione multilaterale delle controversie sancita dal sistema di sicurezza collettivo.

3. Il *peace-keeping*: limiti, funzionalità, scopi

E' possibile, per quanto attiene alle cosiddette *peace-keeping operation*, provare a darne una caratterizzazione oggettiva quanto a potenzialità, funzionalità ed efficacia, sulla scorta delle analisi di Segal e Waldman⁷. Da questo punto di vista, la ricognizione che segue mira a rappresentare in forma schematica, sulla base dei metodi della ricerca sociologica e dell'indagine statistica, le caratteristiche del *peace-keeping* quale strategia di gestione e trasformazione dei conflitti, partendo dall'analisi di dieci casi storici, selezionati mediante il criterio dell'aderenza ai seguenti tre fattori tipici tradizionali:

- imparzialità tra le parti belligeranti,
- consenso delle parti belligeranti,
- adozione di modalità non-coercitive.

Le dieci operazioni di *peace-keeping* di prima generazione (1945-1970) rispondenti a questi requisiti e scelti in virtù della disponibilità di documentazione a riguardo sono le seguenti:

- UNFICYP [Cipro]
- UNOC [Congo]
- UNMOGIP [India/Pakistan]
- UNTEA [Indonesia]
- UNTSO [Sinai]
- UNEF I e II [Sinai]
- UNYOM [Yemen]
- UNDOF [Golan]
- UNIFIL [Libano]

Definita un' "operazione" di *peace-keeping* una missione volta al ristabilimento di condizioni ordinarie di esistenza e all'assorbimento della violenza tra le parti belligeranti, e definito un "evento" di *peace-keeping* un'occorrenza specifica all'interno dell'operazione, caratterizzata da: attori (le fazioni in lotta e il facilitatore esterno) circostanze (intervento in azione) e finalità (risoluzione del conflitto), gli Autori hanno selezionato 100 "eventi" sulla base dei criteri di: "rilevanza" (importanza dell'evento nell'ambito dell'operazione), "esemplarità" (coerenza con i caratteri dell'operazione) ed "eterogeneità" (diversificazione nell'ambito del *set* di operazioni individuate).

⁷ Cfr. R. J. Waldman, *International peacekeeping: conditions of conflict control*, Maryland University Press, 1991.

Registrando gli eventi “accettati” o “respinti” dalle parti in causa, si è potuta determinare la **Tabella 1**, che permette una prima catalogazione dei casi di accettazione e dei casi di opposizione di volta in volta rilevati e consente di visualizzare l’equivalente ripartizione dei casi di accettazione ed opposizione nei diversi eventi:

Tabella 1. Casi di accettazione e di opposizione agli eventi di *peace-keeping*

MISSIONE	CASI DI ACCETTAZIONE	CASI DI OPPOSIZIONE
UNFICYP	10	11
UNOC	11	11
UNMOGIP	7	8
UNTEA	3	0
UNTSO / UNEF I e II	11	10
UNYOM	1	2
UNDOF	4	4
UNIFIL	3	4
TOTALE	50	50

La **Tabella 2** raccoglie invece le operazioni di *peace-keeping*, ripartendole sulla base del diverso livello di forza adottato nei diversi casi e mostrando il livello generalmente basso di forza posto in essere:

Tabella 2: Ripartizione degli eventi sulla base dei livelli di forza

LIVELLO DI FORZA	NUMERO DI EVENTI
Pattugliamento	42
Mediazione	17
Negoziazione	18
Risposta non violenta ad attacco armato	7
Minaccia della forza	8
Uso della forza a scopi aggressivi	6
Uso della forza a scopi difensivi	2
TOTALE	100

La **Tabella 3** riporta uno schema delle “condizioni di deterrenza delle parti belligeranti”, distribuendo i diversi eventi sulla base del livello di violenza dei diversi contesti di operazioni, a loro volta distinti in contesti di violenza “improbabile”, “incerta”, “probabile” e “certa”:

Tabella 3: Ripartizione degli eventi per condizioni di deterrenza delle parti

CONDIZIONI DI DETERRENZA	NUMERO DI EVENTI
Violenza improbabile	11
Violenza incerta	38
Violenza probabile	23
Violenza certa	28
TOTALE	100

In tale catalogazione si assumono le seguenti convenzioni:

- a. VIOLENZA IMPROBABILE: scelta dell’opzione non militare da parte dei belligeranti ed avvio delle trattative;
- b. VIOLENZA INCERTA: instabilità di una o entrambe le parti belligeranti e non esaurite condizioni della violenza;

- c. VIOLENZA PROBABILE: continuità della violenza, recente ricorso alle armi, propensione attiva alla forza;
- d. VIOLENZA CERTA: scelta dell'opzione militare da parte di uno o entrambi i belligeranti.

La **Tabella 4** illustra il livello di legittimazione dei singoli eventi, caso per caso, inteso come livello di accettazione del *peace-keeping* da parte dei belligeranti:

Tabella 4: Ripartizione degli eventi per livello di legittimazione:

LIVELLO DI LEGITTIMAZIONE	NUMERO DI EVENTI
Sufficiente (Accettazione prevista)	29
Indifferente (Consenso formale)	32
Imprevisto (Accordo mancato)	15
TOTALE	76

Gli eventi hanno mostrato, infine, come illustrato nella seguente **Tabella 5**, una particolare distribuzione di efficacia nei diversi contesti:

Tabella 5: Tasso di efficacia degli eventi di *peace-keeping*:

ESITO	VIOLENZA CERTA	VIOLENZA PROBABILE	VIOLENZA INCERTA	VIOLENZA IMPROBABILE
Successo	9 [32%]	6 [26%]	24 [63%]	11 [100%]
Fallimento	19 [68%]	17 [74%]	14 [37%]	0 [0%]
TOTALE	28	23	38	11

La tabella mostra chiaramente che gli eventi di *peace-keeping* studiati hanno registrato un successo nella totalità delle circostanze di prevalenza dell'opzione non violenta, nei due terzi [circa] di casi di violenza ritenuta incerta, in un quarto [circa] dei casi in cui la violenza era ritenuta probabile e in un terzo [circa] dei casi in cui la violenza era addirittura ritenuta certa. Dai dati si può quindi dedurre sia una particolare propensione all'efficacia del *peace-keeping* in contesti contrassegnati da un accordo preventivo tra le parti circa l'azione di interposizione, monitoraggio o pacificazione, sia una capacità degli interventi di *peace-keeping* [in particolare in quanto non coercitivi] a facilitare la trasformazione costruttiva del contesto.

In conclusione, è possibile affermare, sulla scorta dell'analisi qui registrata, che gli interventi di pacificazione si rivelano mediamente più efficaci in quelle circostanze in cui le parti belligeranti hanno già sperimentato gli effetti disastrosi della violenza ovvero hanno già raggiunto un accordo funzionale alla legittimazione dell'intervento di pacificazione ovvero ancora, infine, riconoscono nell'intervento esterno la possibilità di perseguire situazioni di "mutuo beneficio" o di "vantaggio situazionale" entro cui facilitare l'assorbimento del contesto di violenza.

E' in questa potenzialità, insita nel *peace-keeping*, unita alle potenzialità civili ricchissime connesse con la ricostruzione e la riconciliazione che è possibile rinvenire una delle caratteristiche salienti degli interventi di pacificazione, in particolare se orientati alla trasformazione strutturale [costruttiva] dei contesti di riferimento⁸.

⁸ Cfr. Annan K., *Peacekeeping Missions rising to New High*, Annual Report on the implementation of 2000 "Millennium Declaration", UN Department of Public Information, New York City, 2004.

Ipotesi, Formazioni e Strumenti per il *Peace-keeping*: Caschi Bianchi, CIVPOL, Volontari ed Osservatori ONU, Servizi Civili di Pace

Com'è noto, esiste un'ampia gamma di attori ufficiali, di natura governativa, impegnati in progetti di *peace-keeping* civile disarmato. Nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, i *peace-keeper* civili sviluppano missioni inerenti, per la maggior parte di esse, alla riconciliazione, alla ricostruzione delle infrastrutture democratiche e delle istituzioni politiche, alla riabilitazione post-conflittuale, che passa anche attraverso il re-inserimento sociale degli ex-combattenti. E' interessante notare, comunque, come il sistema delle Nazioni Unite non si serva della presenza di interposizione civile esplicitamente allo scopo di ri-assorbire i livelli della violenza, ovvero con funzioni di trasformazione costruttiva: da questo punto di vista, gli attori politici e militari stanno, già da diversi anni, chiedendo esperienze formative maggiormente performanti e uno stanziamento maggiore in termini di risorse e di mezzi da devolvere ai programmi di *peace-keeping* civile. Esistono, in ogni caso, diversi strumenti disponibili per l'intervento di parti terze in contesti di conflitto, con compiti di deescalazione, inter-posizione e monitoraggio civile disarmato.

CIVPOL

Il cosiddetto CIVPOL (acronimo che sta per "Civilian Police Force", Forza di Polizia Civile) è il corpo di polizia civile internazionale impiegato in operazioni di mantenimento della pace. Il personale CIV POL è impiegato, in numero e forza sempre maggiore, all'interno delle missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite. Mentre la componente militare delle operazioni di *peace-keeping* è dislocata, in teatro di operazioni, secondo unità rigidamente inquadrata ed è generalmente autorizzata all'uso della forza all'interno delle regole di ingaggio e di condotta che ne contraddistinguono la missione (al limite, anche solo con compiti di protezione del personale amministrativo, diplomatico e civile, o di rispetto dei contenuti di accordo o di tregua, o, infine, per pura auto-difesa personale in caso di attacco, fattispecie, del resto, prevista anche dall'aggiornamento della missione Unifil in Libano meridionale a norma della Risoluzione 1701 del Consiglio di Sicurezza), il personale di CIVPOL è schierato secondo elementi individuali (e, dunque, non secondo il rigido codice di proiezione militare, secondo divisioni, reggimenti, squadre etc.) ed è tenuto a vivere "dentro" e "con" le comunità presso le quali è chiamato ad intervenire.

Di conseguenza, la maggior parte del personale CIVPOL è disarmato, sebbene alcune unità di CIVPOL delle Nazioni Unite, come ad esempio quelle impiegate a supporto di operazioni di *peace-keeping* e di *institutional building* più complesse, diversificate ed impegnative, come quelle in Kosovo e a Timor Est, abbiamo avuto anche l'autorizzazione all'uso controllato e rigidamente regolato delle armi in ben precise circostanze e a determinate condizioni: questi casi devono tuttavia essere considerati l'eccezione, piuttosto che la regola, proprio in virtù della responsabilità che ha il personale di CIVPOL impiegato in contesti di conflitto di lavorare all'interno delle strutture civili locali, di favorire il dialogo tra società civile ed attori politici, di garantire un ambiente di sicurezza ordinaria e, soprattutto, di evitare confusioni e commistioni con compiti tipici di gestione militare, cosa che, d'altro canto, metterebbe a rischio la stessa funzionalità dell'operazione e l'incolumità del personale civile impiegato.

Dal punto di vista del coinvolgimento degli attori istituzionali, è opportuno segnalare che l'Unione Europea è il *contributor* principale di questa forza di polizia civile, nella quale conta circa 5.000 unità⁹.

United Nations' Volunteers

Gli UNV ("United Nations' Volunteers", Corpo Volontario delle Nazioni Unite) rappresentano invece la squadra internazionale di volontari impegnati in compiti di natura civile, prevalentemente nell'ambito delle operazioni di soccorso ed emergenza umanitaria. Circa il 90% degli UNV, infatti, è attivo nell'ambito dell'assistenza umanitaria in zone di conflitto esplicito o, comunque, in contesti attraversati da particolare conflittualità ed elevati livelli di violenza.

Le destinazioni di impegno degli UNV riguardano tre ambiti prevalenti:

- l'aiuto umanitario,
- il sostegno allo sviluppo e
- il monitoraggio dei processi elettorali (registrazione, osservazione e verifica).

Essi non hanno, in prima istanza, compiti di mantenimento della pace, di trasformazione del conflitto ovvero, infine, di gestione delle crisi, tuttavia la loro presenza ufficiale in teatri di conflitto o di crisi (unitamente alla loro attività presso le popolazioni e le comunità locali) possiede spesso elementi simili a quelli che caratterizzano altre forme di intervento civili in contesti post-conflittuali.

Più di 4.000 UNV hanno prestato servizio in 19 differenti operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite dal 1992 in avanti, contrassegnando con la loro presenza la cosiddetta "epoca d'oro" del *peace-keeping*: essi fanno capo ad oltre 175 categorie professionali diverse a supporto delle attività del DPKO ("Department of PeaceKeeping Operations", Dipartimento delle Operazioni di Mantenimento della Pace) delle Nazioni Unite, ma anche in questo caso la crescita delle loro mansioni e del loro impiego è stata esponenziale negli ultimi anni, a seguito della moltiplicazione di compiti di *peace-keeping* internazionale *multi-tasking*, come dimostra il fatto che oltre 1.500 UNV sono stati assegnati alle nuove operazioni di *peace-keeping* ONU in Kosovo, Timor Est e Sierra Leone nel solo biennio 2003-2004¹⁰.

Corpi di Monitoraggio in contesti specifici

Nell'ambito delle operazioni e delle strutture di monitoraggio, una segnalazione particolare merita la nota KVM ("Kosovo Verification Mission", Missione di Verifica in Kosovo), la quale consiste di diverse centinaia di osservatori civili disarmati in missione nell'ambito dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa).

Il compiti della missione sono chiaramente definiti:

- monitorare il ritiro delle truppe serbe dalla provincia,
- assistere il ritorno dei rifugiati e degli sfollati kosovari nelle loro abitazioni e
- registrare gli sviluppi del processo di verifica degli "standard" (democrazia, libertà, stato di diritto) in atto nell'amministrazione della provincia serba a maggioranza albanese, secondo quanto previsto dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza che ha autorizzato una missione internazionale di interposizione e l'insediamento di una amministrazione internazionale "ad interim" (UNMIK).

Processi analoghi sono, evidentemente, in atto in diversi scacchieri del pianeta. Sin dal 2000, ad esempio, l'OSCE mantiene osservatori civili sul confine tra Georgia e Cecenia (Federazione Russa), nel Caucaso Settentrionale, mentre le Nazioni Unite hanno inviato una analoga missione di monitoraggio in Sri Lanka ad osservazione degli sviluppi della tregua nel Paese¹¹.

⁹ Hansen, Wibke, Ramsbotham, Oliver and Woodhouse, Tom. *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*, Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin, 2001.

¹⁰ Cfr. <http://www.unv.org> [accensione: 21 Febbraio 2005].

¹¹ Wallis, Tim e Claudia Samayoa, *Civilian Peacekeepers: Creating a safe environment for peacebuilding. People Building Peace II*. Lynn Rienner, Colorado, 2005.

Nonviolent Peaceforce

Un contributo fondamentale alle politiche di gestione delle crisi, di prevenzione della violenza e di trasformazione (costruttiva) dei conflitti è quello che, storicamente, hanno fornito alcune delle reti di società civile internazionale, sin dalla loro formazione impegnate in politiche attive di costruzione della pace. “Nonviolent Peaceforce” (NP, Forza di Pace Nonviolenta) è probabilmente l’esperienza più significativa a tale riguardo.

All’inizio degli anni Cinquanta, in Gran Bretagna, *leader* politici e strateghi militari incontrarono alcune rilevanti personalità religiose e civili, sollecitando la costituzione di una forza di pace non armata e non violenta autorizzata, sponsorizzata e promossa dai governi nazionali (che essi definirono WPB, “World Peace Brigades”), costituita da 10-15 mila *peace-keeper* civili disarmati, formati sul modello della resistenza passiva nonviolenta di tipo gandhiano, con compiti di pattuglia della “zona calda” per eccellenza del mondo di allora, la zona demilitarizzata “cuscinetto” lungo il confine tra Israele ed Egitto. Tale forza di pace, sebbene mai realizzata, conquistò subito ampia attenzione presso l’opinione pubblica internazionale e, per la prima volta dopo la Seconda Guerra Mondiale, illustrò una “visione” di trasformazione dei conflitti, basata su una “brigata” disarmata e nonviolenta, con compiti di ristabilimento o mantenimento della pace in teatri di conflitto e post-conflitto, capace di un dispiegamento rapido in occasione dell’esplosione di una crisi o di una improvvisa *escalation* della violenza e in grado di sviluppare un intervento strategico volto ad inibire i potenziali della violenza (o “war constituencies”).

Questa “visione” è rimasta la base delle successive esperienze di *peace-keeping* da parte delle Nazioni Unite e dei suoi corpi, dagli UNV ai CIVPOL, al punto che, negli ultimi anni, dal 1992 in avanti, in conseguenza della moltiplicazione degli interventi di *conflict resolution* da parte delle Nazioni Unite, un numero sempre maggiore di civili, con inquadramenti e funzionalità diverse, è stato inviato in missione “sul campo”, fianco a fianco con il personale militare di *peace-keeping* ONU (i noti “Caschi Blu”). In conseguenza dell’incremento della domanda e dell’affermazione di personale civile sempre meglio preparato ed addestrato ad intervenire in contesti e situazioni che sempre più richiedono una presenza civile professionalmente preparata alla gestione delle crisi e delle emergenze, diversi esponenti della società civile e delle istituzioni politiche (talvolta anche da ambienti militari e della difesa) si sono uniti nella richiesta di costituire un corpo di interposizione civile da parte delle Nazioni Unite (i cosiddetti “White Helmets”, o Caschi Bianchi) da impegnare in missioni di *peace-keeping* civile.

Servizi Civili di Pace

Oggi NP e molte delle strutture che ad essa fanno capo sono attivamente impegnate nella promozione, in tutto il mondo, di Servizi Civili di Pace (CPS, “Civilian Peace Service”), promossi e finanziati dai Governi nazionali. Diversi Paesi in Europa hanno già attivato propri CPS nella forma di unità di civili opportunamente formati ed addestrati in grado di compiere azioni di *peace-keeping*, *peace-building* e “confidence building”.

Tale modello di CPS è stato, ad esempio, adottato in Germania dalla coalizione “rosso-verde” al governo in quel Paese tra il 1998 ed il 2005, che ha provveduto ad istituire il corpo, uno tra i più rilevanti e meglio organizzati in tutta Europa, e recepito anche in Italia dal Governo del centro-sinistra a seguito di una raccomandazione al Governo (prima firmataria, la deputata Tiziana Valpiana di Rifondazione Comunista) del 1998, con la quale si impegna il Governo medesimo a studiare le modalità e le forme più adeguate per dare seguito al progetto di costituzione di un Corpo Civile di Pace nel nostro Paese (cui non si è più, tuttavia, dato seguito operativo)¹². Da segnalare anche, a livello europeo, la rete dei servizi civili di pace, denominata EN.CPS (“European Network for Civilian Peace Services”), che raccoglie le diverse esperienze e soggettività impegnate nella questione su tutto il territorio continentale.

¹² Martinelli, Marta, *Developing a Civilian Peace Corps: Does Italy Offer a Model for the EU?* University of Bradford, U.Press, 2002, <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/DevelopingCivilianPeaceCorpsDevelopmentsinEurope.pdf> [accensione: 24 Febbraio, 2005]

Come accennato, un modello di riferimento per i CCP è quello offerto dal cosiddetto “Servizio Civile di Pace”¹³ [SCP] in Germania. Si tratta di un organismo statale, composto da professionisti civili opportunamente formati (lo Stato fornisce a ONG sostegno, organizzativo e finanziario, all’iniziativa) disposti, su base volontaria, a mettersi al servizio di tale impegno (purché abbiano almeno 28 anni di età), per un periodo di almeno due anni, nell’ambito della cornice giuridica sancita dall’accordo quadro tra il Forum Tedesco delle ONG e il Ministero Federale per la Cooperazione Economica, con un mandato esplicito di prevenzione e ricomposizione dei conflitti.

Gli stanziamenti a consuntivo per l’anno 2006 ammontano a 14,5 milioni di euro, cui vanno aggiunti ulteriori 20 milioni di euro, stanziati come fondi aggiuntivi per i nuovi progetti: l’obiettivo posto per la fine della legislatura è quello di formare 500 operatori di pace da impiegare in diversi teatri di conflitto o di emergenza, in giro per il mondo. Le organizzazioni che partecipano al SCP sono raccolte all’interno del Forum per i Corpi Civili di Pace (“Forum Ziviler Friedensdienst”, in sigla: ZFD). Di questi finanziamenti, il 38% deriva dal servizio (governativo) per la cooperazione internazionale, mentre il restante 62% è diviso tra Chiese Cristiane e Società Civile. Il ZFD interviene per il 40% nella fase acuta dei conflitti e per il 60% nella fase post-acuta dei medesimi: ciò significa che il suo impegno è orientato maggiormente sul versante della ricomposizione post-conflitto. I settori di intervento sono i seguenti:

- a. consulenza *in loco*,
- b. formazione,
- c. dialogo,
- d. materiali formativi,
- e. monitoraggio dei conflitti,
- f. rielaborazione dei traumi.

I presupposti di questo percorso, simultaneamente formativo ed esperienziale, sono indicati qui di seguito:

- la pace come “utopia concreta”: l’obiettivo è quello di ridurre le sofferenze umane, promuovere il dialogo, facilitare una trasformazione sociale;
- il percorso di formazione per operatori internazionali di pace promosso dal ZFD mira a costituire un “programma per i servizi civili di pace”: si tratta di un percorso formativo, a cadenza annuale, a tempo pieno, della durata di quattro mesi, con quattro formatori specifici, tenuto in inglese e in tedesco, aperto a 14 candidati l’anno, con almeno 28 anni di età, ai quali si richiede la conoscenza di almeno due lingue, alcune esperienze all’estero e la disponibilità al lavoro di gruppo;
- le modalità di attivazione di questo percorso formativo sono quelle tipiche del “processo di gruppo”, finalizzato, in primo luogo, al cambiamento del sé, anche attraverso il coinvolgimento in esperienze di *stage* all’estero, intervallati da “moduli intermedi di frammentazione” detti “*training for peace*”, per un costo complessivo di 2.700 euro;
- il repertorio formativo è assai differenziato perché prevede una molteplicità di capacità di azioni per l’intervento civile nei conflitti e si basa, in prima istanza, su: auto-riflessione, analisi e processualità; il sistema formativo, di conseguenza, è finalizzato a valorizzare le capacità pre-esistenti nei soggetti, di promuoverne la partecipazione attiva e di stimolarne il coinvolgimento, sulla base di un approccio “olistico”. In questo senso, anche il cosiddetto “pensiero controverso” costituisce un processo metodologico fondamentale perché aperto alle diverse riflessioni;
- le finalità di questo percorso formativo sono orientate alla convergenza, all’interno del processo dato, tra il “sentimento di impotenza” - che tipicamente si avverte quando si è confrontati con emergenze complesse - e la “produzione di efficacia” - che deriva dalla capacità di saper interpretare, leggere e intervenire “nel” e “sul” conflitto.

Le competenze richieste in uscita sono elencate di seguito:

¹³ I concetti che sottintendono alle denominazioni ufficiali di “Corpi Civili di Pace” e di “Servizi Civili di Pace” sono da considerarsi identici, a meno della differenza puramente terminologica, la quale deriva dal fatto, essenzialmente “culturale”, che in alcuni Paesi, tra i quali, appunto, la Germania, si preferisce utilizzare il termine “Servizio” a quello di “Corpo”, in quanto quest’ultimo richiamerebbe i corpi militari.

1. analisi dei conflitti,
2. gestione dei conflitti,
3. progettazione,
4. capacità pedagogiche,
5. mediazione,
6. competenze culturali (comunicazione)
7. disponibilità relazionali (interazione).

Quella tedesca non costituisce, ovviamente, l'unica esperienza in campo. L'idea dei CPS ha animato diverse altre iniziative specifiche, coinvolte in teatri particolari di operazioni e legate ad emergenze storicamente delimitate: ad esempio gruppi come il "Balkan Peace Team" e le "Peace Brigades International" (che pure hanno una dimensione e un respiro internazionale e intercontinentale) stanno promuovendo ancora oggi una riflessione sulla diversificazione delle funzioni e delle competenze, in particolare per quello che riguarda la riconciliazione, la ricostruzione e lo sviluppo (nell'ambito del cosiddetto, già ricordato, LRRD, "Linking relief, rehabilitation and development", fatto proprio, come *asset* strategico, dall'Unione Europea sin dal 1996) in aree di conflitto.

Concezione generale dei Corpi Civili di Pace a livello europeo

Alla luce di quanto sin qui detto, stante la modificazione dei fenomeni e delle emergenze complesse connesse con l'*escalation* della violenza, la diversificazione degli scenari operativi e dei fronti di contesto in cui si situano i modelli e le opzioni operative e l'articolazione dei panorami di competenze e di attori in gioco, risulta evidente l'insufficienza dei tradizionali modelli di riferimento e delle consuete proposte operative, sia di carattere civile sia di tipo militare. Di fronte all'esaurimento della validità degli strumenti tradizionali, di carattere militare, di risoluzione delle controversie, è necessario sviluppare un approccio globale inteso a promuovere attivamente la pace, che comprenda gli aiuti umanitari, la cooperazione allo sviluppo e la soluzione dei conflitti, con interventi sensibili ad un coordinamento di carattere europeo ed internazionale¹⁴. Si tratta essenzialmente, come indicato anche in sede europea, di:

1. riferirsi ai bisogni delle popolazioni nelle zone di conflitto;
2. risultare compatibili con la società civile e con gli altri attori sul campo (in primo luogo distinguendosi da approcci coercitivi e, quindi, adottando condotte flessibili, reversibili e "pratiche");
3. essere in grado di contrastare fin dall'inizio l'*escalation* della violenza, contrastando l'influenza nei contesti-obiettivo delle "*war constituencies*" locali ed attivandosi per la progressiva riduzione "strutturale" dei bacini della violenza.

La relazione Bourlanges - Martin, approvata dal Parlamento Europeo nella seduta del 17 maggio 1995, ha riconosciuto per la prima volta questa necessità affermando quanto segue:

un primo passo per contribuire alla prevenzione dei conflitti potrebbe consistere nella creazione di un corpo civile europeo della pace (che comprenda gli obiettori di coscienza) assicurando la formazione di controllori, mediatori e specialisti in materia di soluzione dei conflitti.

1. Obiettivi

E' sulla base di questo presupposto che, nella seduta del 10 febbraio 1999, il Parlamento Europeo ha adottato una fondamentale risoluzione (Risoluzione 10/02/1999 R4-0047/1999) in ordine alla costituzione di un Corpo Civile di Pace europeo, inteso come formazione civile, non armata e non violenta, altamente preparata ed addestrata (costituita su base volontaria) in grado di intervenire in contesti di crisi, emergenza e post-conflitto con un approccio basato sul dialogo, il "confidence building" e la ricomposizione post-conflittuale. In questa risoluzione, il Parlamento Europeo definisce una

unità di reazione rapida non militare, [con compiti di:] coordinamento a livello europeo della formazione e dispiegamento degli specialisti civili per la realizzazione di misure concrete di *peace-making*, come l'arbitrato, la mediazione, la disseminazione di informazioni imparziali, la de-traumatizzazione e la costruzione della fiducia tra le parti in conflitto, l'aiuto umanitario, la re-integrazione, la riabilitazione, la ricostruzione, l'educazione, il monitoraggio e il miglioramento della situazione dei diritti umani, incluse le misure di accompagnamento dei diritti umani.

¹⁴ Annan K., *Preventing War and Disaster. A Growing Global Challenge*, Annual Report on the Work of the Organization, UN Department of Public Information, New York City, 1999.

In realtà, la diversificazione degli scenari, la moltiplicazione delle emergenze e la articolazione delle strategie di intervento, che si fanno sempre più multi-dimensionali, al fine di rispondere nella maniera più adeguata alle emergenze complesse del nostro tempo (dagli sconvolgimenti del panorama naturale ed antropico prodotto dai mutamenti climatici su scala planetaria, siano all'esplosione di conflitti di nuovo tipo, anche connessi con l'emergere del terrorismo internazionale), rendono particolarmente ampia la gamma di interventi accostabile, in linea di principio, ai compiti di "trasformazione dei conflitti e gestione delle crisi ("conflict management"), propri di un CCP a livello europeo. Non a caso, la proposta europea già prevede che il CCP si basi su un approccio "olistico", in grado di comprendere sforzi politici, sociali ed economici volti alla trasformazione dei conflitti, che possono andare dall'intensificazione della partecipazione politica al rafforzamento del tessuto economico locale, fino al consolidamento delle istituzioni pubbliche a supporto di strategie di "institutional building".

Questo approccio risulta particolarmente evidente in quello che, a datare a tutto il 2006, costituisce il documento ufficiale, sebbene privo di valenza normativa, più recente in ordine alla disciplina dei CCP a livello europeo, vale a dire lo "Studio di Fattibilità", prodotto dalla Commissione Europea nel maggio 2006, in ordine alla costituzione di un CCP a livello europeo; in questo documento si muovono delle indicazioni di estrema rilevanza programmatica ed operativa, in particolare le seguenti:

1. la costituzione dei CCPE come strumento specifico per la realizzazione di attività di trasformazione del conflitto, segnatamente in contesti di pre-conflitto e di post-conflitto, con azioni di vario ordine dirette ad evitare l'escalazione della violenza, tra cui si segnalano, in particolare: monitoraggio dei diritti umani, mediazione locale (*grassroots*), capacitazione delle risorse locali per la prevenzione della violenza (*empowerment*);
2. la implementazione di uno o più progetti pilota su scala ridotta e in contesti specifici, con impiego di nuclei di professionisti civili di dimensioni limitate, sostenuti da un numero ugualmente limitato di volontari, diretto soprattutto ad attività di *empowerment* (ovvero di potenziamento delle risorse autonome della società civile nel contesto bersaglio);
3. il coinvolgimento delle espressioni della società civile organizzata nei Paesi di provenienza (a partire dal ruolo delle ONG) che già svolgono attività di formazione, selezione ed impiego di personale civile nella prevenzione dei conflitti, nella trasformazione dei conflitti e nella gestione delle crisi e delle emergenze;
4. la garanzia della neutralità, terzietà ed indipendenza dei CCPE dalle attività diplomatiche ufficiali dell'UE e, infine:
5. la realizzazione, da parte della Commissione Europea, di un Libro Bianco sui CCPE, da completare avviando un dibattito pubblico su scala europea, con il coinvolgimento di tutti gli attori di società civile e le istituzioni pubbliche interessate, sollecitando anche, a livello nazionale, la definizione di adeguati strumenti di formazione, reclutamento ed impiego di personale civile esperto nella mediazione internazionale e nella trasformazione dei conflitti, convocando, infine, una Conferenza finale di presentazione ed illustrazione dei risultati conseguiti.

Per quanto concerne le priorità operative, anche alla luce dello studio dei casi di impiego di corpi di pace¹⁵ *et similia*, il ventaglio operativo di un CCP si articola nei seguenti tre comparti fondamentali:

1. la trasformazione delle crisi provocate dall'uomo (ad esempio, la prevenzione dell'*escalation* violenta dei conflitti e il contributo verso una loro progressiva riduzione);
2. la prevenzione dei conflitti;
3. compiti umanitari in seguito a catastrofi naturali.

All'interno di questi comparti, è ovviamente possibile individuare dei compiti operativi più specifici; in tal senso, senza alcuna pretesa di esaustività, possono essere ricordati i seguenti:

- a. la mediazione e il rafforzamento della fiducia tra le parti belligeranti,
- b. l'aiuto umanitario (ivi compresi gli aiuti alimentari, le forniture di acqua, medicinali e servizi sanitari),

¹⁵ Tullio F. (a cura di), *Le Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Roma, 2002.

- c. la reintegrazione (ivi compresi il disarmo e la smobilitazione degli ex combattenti e il sostegno agli sfollati, ai rifugiati e ad altri gruppi vulnerabili),
- d. la ricostruzione (ivi comprese le attività di ripristino delle infrastrutture e di recupero di patrimoni di beni violati dal conflitto, tra cui, in primo luogo, strutture religiose, archivi storici e beni culturali),
- e. la stabilizzazione delle strutture economiche (ivi compresa la creazione di legami economici),
- f. il controllo, il monitoraggio e la promozione della situazione relativa ai diritti dell'uomo, il consolidamento democratico e la partecipazione politica (ivi comprese la sorveglianza e l'assistenza durante le elezioni),
- g. l'amministrazione provvisoria per agevolare la stabilità a breve termine,
- h. l'informazione e la creazione di strutture e di programmi in materia di istruzione intesi ad eliminare i pregiudizi e i sentimenti di ostilità (ivi compresi programmi di educazione alla pace e campagne d'informazione e d'istruzione della popolazione sulle attività in corso a favore della ri-conciliazione o a sostegno di iniziative istituzionali come i tribunali per la riconciliazione e il perdono).

2. Struttura

Organizzazione

Il CCPE può utilmente articolarsi in due componenti:

- a. un nucleo costituito da personale qualificato a tempo pieno che svolgerà compiti di gestione ed assicurerà la continuità (con compiti di amministrazione e gestione, assunzione, preparazione, intervento, rapporto di fine missione e collegamento);
- b. un gruppo costituito da personale specializzato da destinare alle missioni (ivi compresi esperti, con o senza esperienza, tuttavia perfettamente addestrati), chiamato a compiere missioni specifiche, assunto con contratti a lungo termine o legati ai singoli progetti, in qualità di operatori sul campo (ivi compresi i volontari).

Stando queste indicazioni, è opportuno che il reclutamento si basi su una rappresentanza proporzionale tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Preparazione generale e specifica

Il personale di CCPE deve recepire il carattere “olistico” del proprio intervento anche nelle forme, nelle modalità e nei contenuti della propria formazione. Ad una formazione “generale”, inerente al potenziamento delle capacità di lettura, interpretazione ed intervento “sul” e “nel” conflitto, dovrà accompagnarsi una preparazione “specificata” e “caratterizzante”, per tipologia di contesto, di missione e/o di intervento¹⁶.

La preparazione generale deve mettere il personale di CCPE in grado di articolare il suo intervento in modo puntuale ed efficace, sviluppando le proprie capacità di far fronte a condizioni estreme ed applicabili ad una vasta gamma di situazioni di conflitto, con lo scopo di creare un terreno d'intesa comune che comprenda l'apprendimento di un modo di comunicazione condiviso e fornisca un approccio generale per il personale proveniente da esperienze professionali e culturali diverse, in modo da consentirgli di operare in Paesi con popolazioni di diverse culture, religioni e tradizioni. E' nell'ambito della preparazione generale che il personale di CCPE deve acquisire:

- a. nozioni sulle attività intese a stabilire la pace e sulle organizzazioni interessate (ONU, UE, OSCE)
- b. nozioni sugli attori della cooperazioni internazionale e del lavoro internazionale di pace (attori governativi e non-governativi)
- c. nozioni sulle condizioni generali del lavoro di pace sul campo (applicazione modello “Sphere”, normativa internazionale sulla risoluzione e gestione delle controversie, approccio multi-culturale).

¹⁶ Cfr. Scotto G., *Cooperazione nel conflitto. Un modello di formazione al peacekeeping e al peacebuilding civile*, Quaderno della DPN n. 28, Qualevita, Torre dei Nolfi, 1995.

La preparazione specifica deve essere relativa alle funzioni da svolgere sui principali compiti della missione cui il personale di CCPE è assegnato. Il personale della missione deve ricevere una preparazione adeguata, nello specifico, soprattutto sui seguenti elementi:

- a. il contesto geografico, storico e politico della missione
- b. la situazione materiale e culturale, con riferimento anche alla composizione degli attori sul campo
- c. le funzioni specifiche richieste al suo intervento.

E' necessaria cioè una preparazione con riferimento specifico alla missione da effettuare, sia prima dell'intervento sia sul terreno, con un attento monitoraggio delle attività dell'intervento medesimo.

3. Funzionalità

Dal punto di vista della funzionalità dell'intervento dei CCP, è necessario focalizzare le due direttrici principali, quella relativa alla condotta e quella riguardante l'inquadramento.

Dal punto di vista della condotta, è necessario sottolineare come la riuscita nell'adempimento dei compiti richiesti al personale in missione dipende dal grado in cui il personale medesimo risulta essere capace di migliorare le relazioni tra gli aiuti umanitari, il rafforzamento della fiducia e la cooperazione economica, nell'ottica del già citato collegamento strategico tra "aiuto", "ricostruzione/riconciliazione" e "sviluppo". Non è possibile conseguire risultati positivi, neanche nell'ambito della ricostruzione materiale, se ciascun elemento non è messo in sinergia con gli altri e se non si crea un adeguato clima di fiducia tra le parti, oltre che una proficua collaborazione con i *partner* locali nonché un rapporto di trasparenza con i diversi *stakeholder*. Disciplina, organizzazione e terzietà sono, evidentemente, requisiti indispensabili in questo sforzo.

Dal punto di vista dell'inquadramento, infine, l'importanza della già ricordata Risoluzione del Parlamento Europeo del 1999 risiede esattamente nella istituzionalizzazione del progetto di costruzione di CCP. In questo senso, il CCP deve essere un organo ufficiale, istituito dall'Unione Europea e operante sotto gli auspici della Commissione Europea; deve garantire che i fondi dell'UE siano utilizzati per progetti compatibili con gli interessi comunitari; il sostegno dell'UE deve risultare fattivo e visibile; gli Stati membri devono essere opportunamente sostenuti nella preparazione e nell'assunzione del personale delle missioni; il coordinamento tra gli Stati membri e gli altri attori beneficiari dei fondi per attività finalizzate alla pace deve essere funzionante onde evitare duplicazioni e sovrapposizioni; i fondi comunitari devono essere utilizzati in maniera trasparente ed efficiente (*accountability*).

Una funzione decisiva del CCP è quella di creare i necessari collegamenti tra le attività diplomatiche, da un lato, e la società civile, dall'altro, svolgendo, nello stesso tempo, attività diverse da quelle svolte in campo diplomatico e basate sull'assenza di operazioni militari violente, ovvero su specifiche condizioni di accordo di cessate il fuoco e su consenso delle parti interessate. La istituzionalità del CCP lo distingue dalle ONG, sebbene le sue attività si basino comunque, per numerosi aspetti, su un'efficace cooperazione con le ONG e un tenore di collaborazione reciprocamente proficuo. Infine l'attività del CCP non può fare a meno di coordinarsi con la presenza militare sul campo (nell'ambito di una corretta gestione del rapporto CIV/MIL) ma deve essere sempre riconoscibile, autonoma e non-militare, evitando accuratamente qualsivoglia forma di commistione, mascheramento od ambiguità, tenendo conto, in ogni caso, delle condizioni specifiche di operazioni.

Contesti normativi riguardanti la figura dei Corpi Civili di Pace

Una concreta speranza di implementazione di un CCP, sia a livello europeo, sia, soprattutto, a livello nazionale, dove le proposte legislative sono, sostanzialmente, rimaste a tutt'oggi "lettera morta", passa per la definizione di una cornice normativa entro la quale situare proposte, ipotesi e modelli. Da questo punto di vista, la situazione non è felice: come risulta chiaramente dalla rassegna qui illustrata, il panorama normativo italiano sulla materia della costituzione di Corpi Civili di Pace (ma il discorso potrebbe estendersi all'intera disciplina della trasformazione dei conflitti e delle politiche attive di pace) è deludente e lacunoso, ancora al palo rispetto alle grandi ed impegnative trasformazioni del quadro strategico internazionale degli ultimi anni. Per quanto attiene alla legislazione di merito, in particolare, consta segnalare le seguenti tre problematiche:

1. assenza di una legge organica di carattere nazionale;
2. frammentazione della disciplina normativa degli operatori internazionali di pace (legislazione di attuazione dell'art. 11 della Costituzione, leggi 49/1987, 230/1998, 64/2001; legislazione regionale);
3. disomogeneità della legislazione regionale dedicata (la definizione normativa è pianificata a livello centrale ma spesso azioni di implementazione sono delegate alle amministrazioni decentrate, salvo l'autonomia normativa delle Regioni che ha consentito, in alcuni casi, la produzione di leggi regionali sulla cooperazione).

Le leggi di riferimento cui fare capo per quanto concerne la comprensione della cornice normativa vigente sulla questione delle politiche di intervento internazionale finalizzate al *management* dei conflitti, sono quelle indicate nel precedente punto 2. In particolare, la **legge 49 (26 febbraio 1987)** disciplina le politiche di cooperazione internazionale del nostro Paese ("Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo"), iscrivendole nel quadro più complessivo della politica estera governativa, individuando gli attori privati di società civile tra i soggetti attori delle politiche di cooperazione e prevedendo esplicitamente l'esclusione delle attività militari tra quelle previste dalla disciplina della cooperazione, in quanto basata sui principi di solidarietà e in risposta a bisogni umani fondamentali delle comunità *target*. Come prevede, infatti, l'art. 1 della legge:

1. La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP.
3. Essa comprende le iniziative pubbliche e private, impostate e attuate nei modi previsti dalla presente legge e collocate prioritariamente nell'ambito di programmi plurisettoriali concordati in appositi incontri intergovernativi con i paesi beneficiari su base pluriennale e secondo criteri di concentrazione geografica.
4. Rientrano nella cooperazione allo sviluppo gli interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni.
5. Gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività di carattere militare.

La vera importanza della normativa consiste, tuttavia, nell'individuazione, che la legge compie all'art. 2, degli ambiti funzionali ed operativi previsti per le attività e le politiche di cooperazione internazionale, tra le quali rientrano anche attività di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti che sono proprie della *mission* dei CCP; in particolare, l'art. 2 comma 3 individua i seguenti comparti di attività:

- a) L'elaborazione di studi, la progettazione, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati e l'attuazione delle iniziative anche di carattere finanziario, atte a consentire il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1;
- e) il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei paesi in via di sviluppo;
- f) l'attuazione di interventi specifici per migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, per promuovere lo sviluppo culturale e sociale della donna con la sua diretta partecipazione;
- h) la promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell'ambito scolastico, e di iniziative volte all'intensificazione degli scambi culturali tra l'Italia e i Paesi in via di sviluppo. con particolare riguardo a quelli tra i giovani;
- l) l'adozione di strumenti e interventi, anche di natura finanziaria che favoriscano gli scambi tra Paesi in via di sviluppo, la stabilizzazione dei mercati regionali e interni e la riduzione dell'indebitamento, in armonia con i programmi e l'azione della Comunità europea;
- m) il sostegno a programmi di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei paesi beneficiari.

Infine, sebbene la legge non disciplini nello specifico la materia cosiddetta della “cooperazione internazionale decentrata”, essa individua esplicitamente, tra i soggetti di implementazione, anche le amministrazioni decentrate, come indicato nell'art. 2 comma 4:

Le attività di cui alle lettere a), [...] e), f), h) del comma 3 possono essere attuate [...] anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali.

Pur necessitando di un aggiornamento complessivo, d'altronde da più parti sottolineato, soprattutto sugli aspetti della diversificazione degli attori e delle politiche, dell'iscrizione delle nuove attività di cooperazione internazionale volte alla promozione della pace, della nuova centralità di ruolo assunta dalle espressioni della società civile, del nuovo ruolo acquisito dalle amministrazioni decentrate nell'ambito della cooperazione internazionale decentrata, e della più recente programmazione europea sulla cooperazione allo sviluppo, almeno dall'assunzione del LRRD (1996) in avanti, la legge 49/1987 continua a costituire il riferimento normativo privilegiato per le attività di cooperazione internazionale e di trasformazione costruttiva.

Un ulteriore completamento della legge è stato offerto, per quanto attiene alle attività di promozione internazionale della pace sviluppate nell'ambito del Servizio Civile dagli ex “obiettori di coscienza”, dalle leggi n. 230 del 1998 e n. 64 del 2001. La **legge 230 (8 luglio 1998)** aggiorna la disciplina dell'obiezione di coscienza, ridefinisce i contenuti del Servizio Civile e prepara il superamento della ferma di leva obbligatoria (“Nuove norme in materia di obiezione di coscienza”). Per quanto serve ai nostri scopi, è di centrale importanza l'art. 9, che disciplina, ai commi 5-7 e 10-12, l'impiego di personale in servizio civile per mansioni previste dalla precedente legge 49/1987 od altre relative all'ambito umanitario ovvero della cooperazione allo sviluppo:

5. Il servizio civile, su richiesta dell'obiettore, può essere svolto in un altro Paese, salvo che per la durata secondo le norme ivi vigenti, sulla base di apposite intese bilaterali. L'Ufficio nazionale per il servizio civile determina annualmente il contingente di servizio civile da svolgere all'estero.
6. Il servizio civile può essere svolto anche secondo le modalità previste, per i volontari in servizio civile, dagli articoli da 31 a 35 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, per la cooperazione allo sviluppo. In tal caso la sua durata è quella prevista da tale legge. [...]
7. L'obiettore che ne faccia richiesta può essere inviato fuori dal territorio nazionale dall'ente presso cui presta servizio, per un periodo concordato con l'ente stesso, per partecipare a missioni umanitarie direttamente gestite dall'ente medesimo. In tal caso, qualora la missione preveda l'impiego di reparti delle Forze armate, l'assistenza sanitaria è assicurata dal Servizio di sanità militare. [...]
10. Nel presentare domanda per partecipare alle missioni umanitarie fuori dal territorio nazionale [...], l'obiettore deve indicare la specifica missione umanitaria richiesta, nonché l'ente, ovvero la organizzazione non governativa, ovvero l'Agenzia delle Nazioni Unite che ne sono responsabili. L'accoglimento ovvero la reiezione della domanda devono essere comunicati all'obiettore, con relativa motivazione, entro un mese. La mancata risposta entro tale termine comporta accoglimento della domanda.
11. [...], gli obiettori di coscienza devono comunque essere utilizzati per servizi non armati, non di supporto a missioni militari, e posti sotto il comando di autorità civili.

12. L'obiettore che presta servizio civile all'estero per partecipare alle missioni umanitarie [...] può chiedere il prolungamento del servizio civile per un periodo massimo di un anno.

Infine, nella **legge 64 (6 marzo 2001)** concernente l' "Istituzione del Servizio Civile nazionale", è esplicitamente prevista la possibilità, per il personale volontario formato che chieda di svolgere il servizio civile (aperto a tutti i giovani dai 18 ai 28 anni per la durata di dodici mesi), di effettuare il proprio servizio civile all'estero, per interventi previsti di pacificazione e cooperazione, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 1:

Il servizio civile può essere svolto all'estero presso sedi ove sono realizzati progetti di servizio civile da parte di amministrazioni ed enti, [...] nell'ambito di iniziative assunte dall'Unione europea in materia di servizio civile, nonché in strutture per interventi di pacificazione e cooperazione fra i popoli, istituite dalla stessa Unione europea o da organismi internazionali operanti con le medesime finalità ai quali l'Italia partecipa. Resta salvo quanto previsto dalla legge 8 luglio 1998, n. 230.

Questa posizione normativa costituisce a tutt'oggi una preziosa opportunità di formazione "sul campo" di personale civile per i futuri Corpi Civili di Pace nazionali, opportunità, del resto, per la prima volta in questa direzione, colta con il varo di un progetto di Servizio Civile Volontario all'Estero ("Dialoghi di Pace a Cipro"¹⁷), titolari il Comune e la Provincia di Ferrara, capofila le associazioni "Associazione per la Pace" ONLUS e "Centro Studi Difesa Civile", che ha inviato quattro giovani operatori di pace ("Caschi Bianchi") a Nicosia (Cipro) in un progetto di *confidence building* e *post-conflict crisis management*.

Nell'ambito della definizione, *extra legem*, dei profili professionali necessari al lavoro di ricomposizione proprio anche dei CCP, è di una certa importanza sottolineare l'intervento del CNEL nella catalogazione della gamma di competenze proposte. Per quanto attiene a questa catalogazione, si possono, innanzitutto, individuare le tre categorie normative "di prassi", già menzionate e che qui ricordiamo: *peace-keeping* di prima generazione (*peace-keeping* classico: interposizione non violenta su consenso delle parti); *peace-keeping* di seconda generazione (*peace-building*: trasformazione del conflitto su consenso delle parti); *peace-keeping* di terza generazione (*peace-enforcing*: imposizione della pace anche in assenza di consenso delle parti). Ovvero, più generalmente, si può distinguere tra: *peace-keeping* (mantenimento della pace), *peace-making* (ristabilimento delle condizioni di pace), *peace-building* (trasformazione del conflitto, riabilitazione, ricostruzione e sviluppo).

Infine, è opportuno segnalare come, in data 19 luglio 2006, il CNEL ha approvato un importante documento su due tematiche chiave:

1. la mediazione inter-culturale è stata individuata quale aspetto fondamentale di tutte le politiche di integrazione; in merito, la definizione del profilo professionale, sollecitata dal CNEL, ruota tra le due alternative offerte dal "lavoro autonomo a progetto" ovvero dal "funzionariato di P. A.";
2. un gruppo di lavoro sull'impresa sociale è stato costituito in ambito CNEL, con riferimento all'impiegabilità e all'impatto occupazionale nel Terzo Settore; tale gruppo di lavoro si propone come tavolo di raccolta e di valutazione delle esperienze pilota effettuate.

¹⁷ Cfr. <http://www.occhiaperti.net>

Competenze professionali richieste nella programmazione dei Corpi Civili di Pace

Nell'ambito della mediazione internazionale, l'operatore di pace lavora nel segmento specifico della facilitazione nella trasformazione dei conflitti in contesti di crisi. Il primo problema consiste nell'associare univocamente le parole alle cose, cioè stabilire il connotato specifico del *peace-keeper*, del *peace-builder*, dell'operatore di pace, del mediatore internazionale e via dicendo. Le caratteristiche del profilo professionale dell'operatore internazionale di pace sono le seguenti:

1. far fronte alla violenza operando “nel” e “sul” conflitto (perché il mediatore internazionale, a differenza del cooperante, non lavora solo “nel” ma specificamente “sul” conflitto);
2. promuovere programmi di trasformazione costruttiva del conflitto (*peace-building*).

Le competenze sono articolate e “*multi-tasking*”: relazionali, comunicative, linguistiche, cognitive e tecnico-specifiche. Le macro-aree in cui è possibile settorializzare tale profilo sono le seguenti:

- a. trasformazione (costruttiva) dei conflitti;
- b. diritti umani e democratizzazione;
- c. *peace-keeping* civile;
- d. cooperazione allo sviluppo;
- e. aiuto umanitario.

Nell'ambito della trasformazione (costruttiva) dei conflitti prevalgono le tematiche di: *peace-building*, democratizzazione ed “*empowerment*”, nell'ottica, già formalizzata nella programmazione strategica UE, dell'LRRD. Sono state sviluppate due ipotesi di definizione del profilo professionale sulla base dell'articolazione della specializzazione prevista:

1. profilo base trasversale, con approccio operativo/gestionale;
2. profilo specializzato fortemente orientato, con approccio di settore (restano, in prima istanza, individuati due settori: quello dell'intervento in contesti di conflitto latente, sociale e/o culturale, e quello di intervento in contesti di conflitto violento, guerre e/o emergenze di tipo catastrofico).

Le competenze trasversali che l'operatore internazionale di pace deve possedere si riassumono nelle seguenti: espletare attività di inter-mediazione come soggetto terzo e sviluppare una de-codifica dei codici linguistici e culturali orientata. Requisiti richiesti sono essenzialmente: competenze tecnico-specifiche e di “*conflict management*”; competenze linguistiche e informatiche; esperienza, valutata in carattere delle missioni e periodo svolto “sul campo”; capacità relazionali e lavoro di *staff*.

In ogni caso, risulta del tutto evidente come l'insieme dei contenuti formativi atti a definire il profilo personale e professionale dei CCP sia portato da contributi di natura esperienziale e “sul campo”; in tal senso, risulta decisiva la capacità, per gli stessi CCP, di disporre di quelle strumentazioni cognitive ed emotive atte a metterlo in grado di sollecitare, promuovere e sostenere processi di “*empowerment*” dei destinatari dell'intervento, e, di conseguenza, ugualmente decisiva la capacità di realizzare un effettivo decentramento emozionale e culturale nella relazione con i soggetti destinatari medesimi¹⁸.

¹⁸ Cfr. J. Galtung, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, SAGE, Londra, 1996.

Un utile approfondimento in questa direzione, è stato affrontato in un recente studio di fattibilità sulla realizzazione di progetti pilota per “Caschi Bianchi” a carico degli Enti Locali italiani steso dall’Associazione per la Pace, con il contributo del Comune e della Provincia di Ferrara¹⁹.

L’ “empowerment” consiste, essenzialmente, nel rafforzamento della condizione interna ed esterna degli attori di pace, afferendo alla condizione “interna”: una maggiore consapevolezza del proprio ruolo, una maggiore capacità di rinvenire le strategie più adeguate ed i mezzi più idonei per affrontare il processo di dialogo, ricostruzione e/o riconciliazione, un incremento complessivo del *know-how*; viceversa afferendo alla condizione “esterna”: una maggiore visibilità politica e sociale connessa a un miglioramento della propria interlocuzione istituzionale e una maggiore fiducia da parte della popolazione, nonché un rafforzamento dell’interlocuzione nel conflitto, sia con le parti, sia con gli attori di pace (locali ed internazionali).

D’altro canto, quando si parla di capacità di “proiezione del sé” e, quindi, di decentramento emotivo e culturale, si intende la capacità, che deve essere propria del personale di CCP, di mettersi in relazione orizzontale con le diversità, senza abiurare al proprio ruolo, ma anche de-costruendo il sistema di stereotipi, pregiudizi e diffidenze che inevitabilmente ciascuno tende a portare con sé nella relazione con l’altro²⁰. Di conseguenza, per quello che attiene alla formazione degli operatori “sul campo”, la capacitazione degli attori di pace è di fondamentale importanza per attivare meccanismi e strategie di “*confidence building*” (costruzione della fiducia), la quale, schematizzando, si sviluppa lungo tre livelli progressivi:

1. interpretazione del conflitto (analisi delle cause, de-costruzione del pre-giudizio, ri-costruzione delle parti coinvolte)
2. riconoscimento delle parti (de-frammentazione della coppia amico-nemico, riconoscimento dei percorsi storici, sociali, culturali comuni, riconoscimento dell’altro come interlocutore)
3. attività di relazione (fiducia, dialogo, multi-etnicità)

Un ulteriore approfondimento, nella direzione della definizione normativa del profilo professionale richiesto alla figura dell’operatore internazionale di pace e, quindi, del personale di CCP, è venuto dalla ricerca inter-regionale, condotta dal CSDC (Centro Studi Difesa Civile, Roma) e dal CIRPAC (Centro Interuniversitario di Ricerca per la Pace, l’Analisi e la Mediazione dei Conflitti, Firenze), con il supporto di “Tecnostuttura” (Tecnostuttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo) e il patrocinio di diverse amministrazioni regionali e locali (la Provincia Autonoma di Bolzano quale capofila e le Regioni Campania, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana e Umbria), recante titolo “Ricerca Interregionale – Area Umanitaria: Operatori di Pace e Mediatori Interculturali”²¹, allo scopo, come indicato nella presentazione della ricerca di:

- concorrere alla definizione dei profili professionali relativi alle figure del mediatore/trice interculturale e dell’operatore/trice di pace
- sollecitare l’aggiornamento normativo e la compilazione di albi di professionalità nella materia in oggetto
- creare le basi per lo sviluppo di un primo *network* interessato alla diffusione degli “standard” formativi minimi, alla loro validazione omogenea e al riconoscimento giuridico dei titoli rilasciati.

La ricerca ha avuto il merito di approfondire scientificamente tra settori di indagine:

1. gli ambiti di intervento delle figure professionali di CCP (individuati essenzialmente nell’universo della cooperazione governativa e non governativa e presso le OO. II., a partire da ONU, OSCE e UE);
2. le caratteristiche tipologiche della figura di operatore di pace internazionale (operare *nel* conflitto; operare *sul* conflitto; *peace-building*);

¹⁹ Associazione per la Pace [con il contributo del Comune e della Provincia di Ferrara], *Enti Locali e Caschi Bianchi: un modo realistico di fare la pace. Studio di fattibilità per la realizzazione di una missione di Caschi Bianchi da parte delle Amministrazioni Pubbliche Locali italiane*, Roma, 2004.

²⁰ A. Aluffi Pentini (a cura di), *La mediazione interculturale. Dalla biografia alla professione*, Franco Angeli Editore, Milano, 2004.

²¹ Cfr. <http://www.pacedifesa.org>

3. le macro-aree di intervento della figura del personale di CCP, a loro volta organizzate secondo cinque comparti di riferimento, di seguito indicati:

- a. trasformazione dei conflitti e promozione del processo di pace;
- b. promozione dei diritti umani e processi democratici;
- c. *peace-keeping* civile;
- d. cooperazione allo sviluppo e
- e. gestioni degli aiuti umanitari.

Questo, in estrema sintesi, il contenuto della ricerca, presentata in convegno internazionale a Bolzano in data 28 settembre 2006. Un ulteriore approfondimento, in questa sede, meritano tuttavia alcune questioni. La prima riguarda le opportunità di investimento in strutture e programmi internazionali rispetto ai quali orientare la programmazione nazionale volta a costruire un CCP anche in Italia. Sotto questo profilo, a parte le opportunità offerte dalla galassia dell'associazionismo laico e religioso impegnato da anni nell'ambito della risoluzione civile, non armata e non violenta, delle controversie internazionali, e del mondo della cooperazione (governativa e non), una ipotesi di sviluppo è rappresentata dal lavoro che, in ambito europeo, compie da anni l' EN.CPS, nonché dalle nuove iniziative assunte dalle maggiori Organizzazioni Internazionali.

In particolare, a livello di UE, il Consiglio sta lavorando per definire strutture, compiti operativi e modalità di impiego di quella che è stata annunciata come CRRT ("Civilian Rapid Response Team", Squadra di pronto intervento civile) e che, nelle intenzioni del Consiglio, dovrebbe costituire il primo nucleo di un costituendo CCPE ed un meccanismo di intervento civile immediato in caso di crisi ed emergenze, in particolare per quanto attiene a sviluppo, sostegno e valutazione delle attività di prevenzione dei conflitti, monitoraggio dei diritti umani e rafforzamento della fiducia tra le parti.

Inoltre, l'OSCE sta promuovendo un programma sostanzialmente analogo, denominato REACT ("Rapid Expert Assistance and Cooperation Team") che dovrebbe essere impegnato in interventi di prevenzione dei conflitti, di ricostruzione post-conflitto e di *democracy building* – con strutture di assistenza *in loco* organizzate per funzioni prioritarie:

- diritti umani e democrazia
- primato del diritto
- project management

Infine, in ambito ONU, è stata finalmente istituita una Commissione Speciale per il Peace-building (con Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1645 e 1646) e, nell'ambito della "Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict" (GPPAC, 2005), promossa e presentata una "Global Action Agenda" che individua una serie di iniziative e di strategie a supporto delle azioni di prevenzione dei conflitti armati, nella prospettiva di un processo di *peace-building* globale, sempre più inclusivo.

Si dà, in ultimo, ai fini della definizione del profilo di competenze necessario alla figura di personale di CCP, anche alla stregua dell'implementazione di nuovi percorsi formativi *ad hoc*, un quadro sintetico di articolazione del profilo medesimo²². Le due ipotesi di lavoro sono, in sintesi, le seguenti:

- accorpamento secondo un profilo di base trasversale, che accomuni tutti gli ambiti di intervento, e che concorra all'addestramento sia in funzione preventiva (pre-) che riabilitativa (post-) e una specializzazione ulteriore, su ciascuna delle macro-aree individuate, di cui sopra; ovvero
- accorpamento secondo un profilo di competenze per situazioni di crisi latente e/o violenza culturale o sociale (prevenzione e riduzione della violenza) e un profilo di competenze per situazioni di crisi esplicita e/o di violenza armata o diffusa (limitazione della violenza, ricostruzione, riabilitazione).

²² Cfr. AA. VV., *L'operatore di pace internazionale. Il profilo professionale*. <http://www.pacedifesa.org>. Tra le varie ipotesi formative di carattere professionalizzante, si segnala, in particolare, quella predisposta dalla Provincia Autonoma di Bolzano per "Mediatore/trice Interculturale", la quale, sebbene non direttamente afferente alla qualificazione di CCP, rappresenta tuttavia un caso, pressoché unico in Italia, di formalizzazione in un atto normativo di una intera architettura di percorso formativo [DGP 26 novembre 2001, n. 2466].

Proposte inerenti la costituzione di Corpi Civili di Pace

*I*l programma di Governo per la legislatura 2006-2011, per la prima volta in maniera esplicita, ha previsto la costituzione di un Corpo Civile di Pace nel nostro Paese, il quale possa dare continuità all'impegno italiano nell'ambito delle politiche di cooperazione, solidarietà e trasformazione dei conflitti a livello internazionale, possa finalmente mandare a conclusione l'iter legislativo che, a partire dalla precedente legislatura di centro-sinistra (1996-2001) e, per alcuni aspetti, come quello inerente la riforma del Servizio Civile, anche nella legislatura di centro-destra (2001-2006) aveva comunque tracciato la strada per l'introduzione dei CCP, pur con infinite lungaggini e insabbiature, e, possa, aspetto, quest'ultimo, non meno rilevante, istituire nuovi canali di fruttuosa collaborazione tra le istituzioni politiche e la società civile, anche nell'ambito dei diversi Tavoli dell'associazionismo e della cooperazione che, a diverso titolo e sotto diverse denominazioni, sono stati istituiti per iniziativa delle amministrazioni centrale e periferiche dello Stato.

E' indubbiamente giunto il momento per mandare ad efficacia l'iniziativa legislativa ed il lavoro, lungo e difficile, di "advocacy" che le reti di società civile, pur con ambiguità e contraddizioni, hanno saputo mantenere vivo nel corso degli ultimi anni, per la realizzazione di obiettivi concreti. Alcuni aspetti decisivi del lavoro di implementazione normativa ed operativa dei CCP sono indubbiamente i seguenti:

- l'analisi,
- la formazione,
- la comunicazione,
- l'azione,
- la collaborazione in rete con altri soggetti attivi nell'ambito della trasformazione costruttiva (nonviolenta) dei conflitti (rete italiana dei CCP, rete europea di EN.CPS, rete mondiale di NP)²³,
- il dialogo tra le istituzioni politiche e le espressioni di società civile.

Le proposte operative che è opportuno avanzare in questa sede non possono quindi non muovere da questi presupposti (e da quello più generale dell'iniziativa istituzionale in corso e della promozione sociale, tutta ancora da attivare), mantenendosi, in ogni caso, coerenti con le indicazioni sviluppate sopra, con i risultati più conseguenti ottenuti dal movimento per la DPN (Difesa Popolare Nonviolenta) che ha animato tanta parte del pacifismo e dell'anti-militarismo storico, sin dall'epoca della prima obiezione di coscienza e con i seguenti tre livelli operativi e di "iniziativa":

1. Proposte per la realizzazione di CCP in Italia.
2. Indirizzi per la costituzione dei CCP in Europa.
3. Sicurezza Interna, Difesa Civile e Servizio Civile.

²³ L'opportunità di sviluppare in lavoro di rete europea nell'ambito della programmazione dedicata ai Corpi Civili di Pace è da considerarsi strategica, anche in ragione della convergenza culturale e operativa ormai acquisita tra le diverse reti europee in merito. Ad esempio, NP ed EN.CPS sono reti di organizzazioni di dimensioni medie o piccole, accomunate dal fatto di operare, in via pressoché esclusiva, nel settore specifico della prevenzione, gestione e trasformazione dei conflitti. I progetti presentati da queste associazioni si differenziano pressoché esclusivamente a seconda dell'approccio delle organizzazioni, della fase di escalation nella progressione della violenza e dalla tipologia di conflitto. I progetti di queste reti afferiscono, sostanzialmente, ai seguenti ambiti: accompagnamento per la protezione dei civili; facilitazione del dialogo tra le parti in conflitto (*confidence building*), attività di comunicazione, informazione ed educazione ad orientamento inter-etnico; programmi di re-inserimento sociale per ex-combattenti smobilitati; monitoraggio del rispetto dei diritti umani e protezione delle infrastrutture democratiche (*democracy building*).

1. Proposte per la realizzazione di CCP in Italia

In sintesi è possibile immaginare di sviluppare le seguenti proposte:

- a. Realizzazione di un Ufficio di Coordinamento dei Corpi Civili di Pace, quale nucleo iniziale di programmazione e coordinamento, in grado di realizzare i Corpi Civili di Pace, attivare progetti, costruire strumenti per la trasformazione costruttiva dei conflitti, contribuendo, inoltre, alle politiche di prevenzione dei conflitti in tutti i principali ambiti di politica estera (UE, OSCE, ONU, dalla cooperazione allo sviluppo, alle politiche di aiuto umanitario, alle politiche commerciali)
- b. Rafforzamento del Comitato Consultivo per la DPN presso l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile, dando seguito ad una delle indicazioni contenute nella legge di riforma del servizio civile, nella quale si menzionava che i volontari avrebbero effettuato una sperimentazione di «forme di difesa non armata e nonviolenta» e garantendo continuità ai percorsi di iniziativa sul campo e di promozione sociale già attivati da diverse esperienze di società civile (dall' "Operazione Colomba" in Palestina, al progetto "Dialoghi di Pace" in Kosovo, Cipro e Georgia, passando per esperienze, anch'esse qualificanti il lavoro di CCP quali quella del Presidio di Pace di Nablus, in Palestina, portata avanti dall'Associazione per la Pace)
- c. Rilancio delle iniziative di ricerca, aggiornamento ed approfondimento nell'ambito della tematica del lavoro di pace, della risoluzione pacifica delle controversie e della trasformazione (costruttiva) dei conflitti, dando, ad esempio, gambe ad una vecchia proposta del movimento "storico" per la pace, quella di realizzare un coordinamento di Rete di Centri di Ricerca Universitari sulla Pace e sui Conflitti: si tratta di un progetto, ormai datato, ma passibile di aggiornamento, proposto da alcune sigle della galassia pacifista, in primo luogo il MIR, che arrivò anche a produrre dei progetti di legge già depositati sia alla Camera dei Deputati, sia presso il Senato della Repubblica (e che, in sede di discussione preliminare, registrarono una convergenza piuttosto ampia all'interno dell'arco parlamentare, raccogliendo consensi trasversali, sia nell'ambito delle forze di centro-sinistra, sia di quelle di centro-destra). L'aggiornamento di questa proposta potrebbe prendere spunto dal modello dell'intanto costituito CIRPAC (Centro Interuniversitario per la Pace e sulla Analisi e la Mediazione dei Conflitti) a cui aderiscono quattro Università (Siena, Firenze, Pisa e la Scuola Superiore S. Anna di Pisa)
- d. Rafforzamento dei percorsi formativi già messi in campo, negli ultimi anni, con alcune esperienze pilota in via di consolidamento, sia nell'ambito della formazione professionale superiore (come nel caso dei corsi di formazione professionale regionali in Campania) sia in quella della formazione accademica e delle specializzazioni *post-lauream* (come nel caso dell'Università di Firenze, tra le altre), consolidando in rete inter-regionale e nazionale le diverse esperienze, sollecitando la definizione di profili di competenze ed albi di professionalità, e spingendo non solo per l'aggiornamento della legge 49/1987, ma anche per l'adozione di leggi regionali sulla cooperazione internazionale decentrata che siano in grado di offrire quel quadro normativo omogeneo (a tutt'oggi mancante) per i progetti di trasformazione e di intervento in contesti di conflitto e di crisi
- e. Individuazione di nuovi canali formativi, in-formativi e contro-informativi per sviluppare una strategia di promozione sociale e sensibilizzazione intorno alle tematiche della pace e della guerra, della nonviolenza e delle strategie di risoluzione pacifica, costruttiva e strutturale delle controversie violente, in tutte le loro forme; entro questo ambito, risulta sempre più urgente sollecitare la costituzione di un osservatorio sui conflitti esistenti, sul modello dell' "Osservatorio Balcani", che sia in grado di tenere collegamenti diretti e riferire in particolare delle azioni proposte dalle società civili nei Paesi in difficoltà e di iniziative editoriali e di sensibilizzazione, analoghe a quelle, tra le altre, messe in campo dalla Fondazione "Alexander Langer Stiftung"²⁴.

Vanno inoltre messe in cantiere iniziative politiche forti, istituzionali e della società civile, per prevenire possibili *escalation* in zone «a rischio», e per sostenere in modo incisivo negoziati e processi di pace già in atto.

²⁴ Cfr. <http://www.alexanderlanger.it>.

Questi processi concreti di consolidamento della pace vanno impiantati sia al livello della diplomazia ufficiale, sia con gli strumenti e le modalità della diplomazia popolare, il cui potenziale per la costruzione della pace va valorizzato. Anche in questo caso, si tratta di strategie, ipotesi e modalità di intervento multidisciplinari, che richiedono competenze differenziate ed articolate, lavorando in particolare sui due versanti della promozione dei diritti umani nella tutela delle popolazioni civili in contesti di conflitto e del lavoro di ricostruzione della società civile in contesti di conflitto (*community building*), valorizzando appieno il contributo dei potenziali di pace locale e dei vettori di attivazione di società civile, in autonomia dalle politiche governative, anche incentivando ruolo e protagonismo degli Enti Locali dei contesti di provenienza: tra gli esempi, il Kosovo, territorio che ha visto l'impegno della società civile italiana per una soluzione nonviolenta del conflitto serbo-albanese fin dal 1993, il Congo, in cui l'intero processo elettorale e post-elettorale potrebbe aprire nuovi spazi di agibilità democratica e che ha visto l'impegno della società civile nel monitoraggio dei diritti umani e civili e, in ultimo, la Colombia, dove l'impegno di forze diverse, laiche e religiose, della società civile italiana ha offerto un contributo strutturale importante ai fini della sopravvivenza della Comunità di pace di S. Jose de Apartadó.

2. Indirizzi per la costituzione dei CCP in Europa

E' necessario ed urgente contribuire al lavoro della Rete italiana dei Corpi Civili di Pace e delle altre formazioni della società civile organizzata impegnata nella trasformazione dei conflitti, tenendo conto degli indirizzi che circolano nella Rete Europea dei Corpi Civili di Pace²⁵ (EN.CPS), dello European Peace Liaison Office (EPLO) e della rete internazionale Transcend. In generale, il ruolo dei CCP dovrà essere valutato per il contributo che essi possono dare nella gestione civile delle crisi e nelle politiche di stabilità che sono settori di programmazione e di intervento ben definiti in ambito comunitario. In questo senso, e, in particolare, in virtù del rilancio del processo costituente europeo, sembra necessario inserire il discorso della Difesa Civile nel pilastro comunitario della cooperazione rafforzata (Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia), oltre che in quello, più convenzionale, afferente alla PESC/PESD e al Direttorato Generale per le Relazioni Esterne.

3. Sicurezza Interna, Difesa Civile e Servizio Civile

La difesa civile non si esaurisce nel diffondere strutture, competenze e programmi di trasformazione dei conflitti e di mediazione ovvero nella realizzazione dei CCP, destinatari prevalentemente di ambiti di intervento e di iniziativa all'estero. La difesa civile è legata ad aspetti socio-culturali concreti e, per alcuni aspetti, più generali, come il rafforzamento dell'interlocuzione tra società politica e società civile, il consolidamento della democrazia partecipativa e un lavoro di sensibilizzazione sociale più generale. Sembra opportuno, pertanto, rilanciare il tema della sicurezza interna e quindi il collegamento con le organizzazioni che lavorano sulla democrazia partecipativa (per esempio CittadinanzAttiva o la Rete per il Nuovo Municipio) e quelle della lotta per strutture istituzionali trasparenti, la antimafia sociale, la lotta per le scelte di sviluppo sostenibile (Comitati NoTav – NoPonte - NoMOSE), sempre nell'ottica di una relazione osmotica e più articolata tra la dimensione "esterna" e quella "interna".

²⁵ Per quello che riguarda gli indirizzi prevalenti, scopo prioritario della rete EN.CPS è quello di promuovere la diffusione a livello europeo di corpi (o servizi) civili di pace come reale alternativa costruttiva (nonviolenta) nella risoluzione dei conflitti. La rete comprende le seguenti organizzazioni di società civile: Austrian Peace Services (Austria), Comité de Gestion du Service de Paix (Francia), Forum Ziviler Friedensdienst [ZFD] (Germania), Helsinki Citizens' Assembly (Germania), Ohne Rüstung Leben (Germania), Associazione per la Pace (Italia), Centro Studi Difesa Civile [CSDC] (Italia), Norwegian Peace Centre (Norvegia), Stichting Burger Vredes Teams Nederland (Paesi Bassi), Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (Svizzera), Foundation for Human Rights and Peace Education (Ungheria).

Bibliografia

- ❑ **AA. VV.**, *La diplomazia è nostra. Spazio e ruolo dei cittadini nella risoluzione dei conflitti internazionali*. Movimento internazionale della Riconciliazione, Padova, 1998
- ❑ **Aluffi Pentini A.** (a cura di), *La mediazione interculturale. Dalla biografia alla professione*, Franco Angeli Editore, Milano, 2004
- ❑ **Anderson M. B.**, *Humanitarian NGOs in Conflict Intervention*, in: **Chester A. C., Fen O. Hampson**, *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington D.C., United States Institute for Peace, 1996
- ❑ **Anderson M. B.**, *Do No Harm. Supporting Local Capacities for Peace through Aid*, Cambridge, MA: Local Capacities for Peace Project - The Collaborative for Development Action Inc., 1996
- ❑ **Arielli E., Scotto G.**, *Conflitti e mediazione*, Milano, Bruno Mondadori 2003
- ❑ **Associazione per la Pace** [con il contributo del Comune e della Provincia di Ferrara], *Enti Locali e Caschi Bianchi: un modo realistico di fare la pace. Studio di fattibilità per la realizzazione di una missione di Caschi Bianchi da parte delle Amministrazioni Pubbliche Locali italiane*, Roma, 2004
- ❑ **Beck U.**, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma, 1997
- ❑ **Burke J.** (a cura di), *La guerra ed il militare nel nuovo sistema internazionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 1998
- ❑ **Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict**, *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, New York, Carnegie Corporation, 1997
- ❑ **Galtung J.**, *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, London, SAGE, 1996
- ❑ **Hansen, Wibke, Ramsbotham, Oliver and Woodhouse, Tom**, *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*, Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin, 2001
- ❑ **Kuhne W.** (a cura di), *The transition from peace-keeping to peace-building. Planning coordination & funding in the twilight zone*, International Workshop, SWP, New York, 1997
- ❑ **L'Abate A.**, *Il servizio di pace e la DPN internazionale* in: **Drago A.**, *Peace-keeping e peace-building. La difesa e la costruzione della pace con mezzi civili*, Torre dei Nolfi, Qualevita, 1997
- ❑ **Langer A.**, *La scelta della convivenza*, Edizioni e/o, Roma, 1995
- ❑ **Lund M. S.**, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington DC, United States Institute for Peace, 1996
- ❑ **Martinelli, Marta**, *Developing a Civilian Peace Corps: Does Italy Offer a Model for the EU?* University of Bradford, U.Press, 2002
- ❑ **Muller J. M.**, *Vincere la guerra*, Gruppo Abele, Torino 1999
- ❑ **Ropers N.**, *Peaceful Intervention*, Berlin: Berghof Center for Constructive Conflict Management, 1997
- ❑ **Samayoa W. T. e C.**, *Civilian Peacekeepers: Creating a safe environment for peace-building. People Building Peace II*. Lynn Rienner, Colorado, 2005
- ❑ **Sassen S.**, *Migranti, Coloni, Rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano, 1999
- ❑ **Schirch L.**, *Civilian PeaceKeeping. Preventing Violence and Making Space for Democracy*. Life & Peace Institut, Uppsala, 2006
- ❑ **Scotto G.**, *Cooperazione nel conflitto. Un modello di formazione al peacekeeping e al peacebuilding civile*, Quaderno della DPN n. 28, Torre dei Nolfi, Qualevita, 1995
- ❑ **Theodor E.**, *La difesa popolare nonviolenta*, Gruppo Abele, Torino, 1994
- ❑ **Tullio F.** (a cura di), *Le Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Roma, 2002
- ❑ **Waldman R. J.**, *International peacekeeping: conditions of conflict control*, Maryland University Press, 1991

CONFLICT TRANSFORMATION

Studio di fattibilità sui Corpi Civili di Pace

Studio di fattibilità e tracce di ricerca inerenti alla costituzione di Corpi Civili di Pace in Italia, con riferimento alla definizione del profilo professionale e all'adeguamento dei contesti normativi

Prefazione	3
Capitolo Primo	
Emergenze complesse in regime di inter-dipendenza e ipotesi generali di trasformazione dei conflitti	4
Capitolo Secondo	
La strumentazione europea di prevenzione, gestione e trasformazione dei conflitti	6
Capitolo Terzo	
Scenari di operazioni e contesti di conflitto nelle trasformazioni strategiche del panorama internazionale	
Il conflitto etno-politico	8
Interventi armati legittimi	9
Il <i>peace-keeping</i> : limiti, funzionalità, scopi	10
Capitolo Quarto	
Ipotesi, Formazioni e Strumenti per il <i>Peace-keeping</i> : Caschi Bianchi, CIVPOL, Volontari ed Osservatori ONU, Servizi Civili di Pace	
CIVPOL	13
United Nations' Volunteers	14
Corpi di Monitoraggio in contesti specifici	14
<i>Nonviolent Peaceforce</i>	15
Servizi Civili di Pace	15
Capitolo Quinto	
Concezione generale dei Corpi Civili di Pace a livello europeo	
Obiettivi	18
Struttura	20
Funzionalità	21
Capitolo Sesto	
Contesti normativi riguardanti la figura dei Corpi Civili di Pace	22
Capitolo Settimo	
Competenze professionali richieste nella programmazione dei Corpi Civili di Pace	25
Capitolo Ottavo	
Proposte inerenti la costituzione di Corpi Civili di Pace	
Proposte per la realizzazione di CCP in Italia	29
Indirizzi per la costituzione dei CCP in Europa	30
Sicurezza Interna, Difesa Civile e Servizio Civile	30
Bibliografia	31
Indice	32

Stampato in proprio nella sede del Centro di Documentazione “Patrizia Gatto”,
Via Annella di Massimo, 16 – 80127, Napoli,
a cura dell'autore (gianmarco.pisa@libero.it),
e liberamente fruibile per tutti gli scopi connessi con l'oggetto dell'elaborato